

Informe CIEFCE N° 37: el debate de modelos

La vía chilena al desarrollo: ¿mito o realidad?

En medio de la noche me pregunto

Qué pasará con Chile?

Qué será de mi pobre patria oscura?

Pablo Neruda (1964)

Leandro Rodríguez¹

Introducción

El debate sobre *modelos* de desarrollo, tan vigente en la argentina, suele evocar al caso chileno como referente, tanto para mostrar el supuesto “éxito” de las políticas mercado-céntricas, como para indicar el fracaso de las mismas. En algunos analistas, el país trasandino –visto desde Argentina– es ejemplo de estabilidad y crecimiento; en otros, es muestra de explotación y desigualdad. Esa aparente paradoja interpretativa no es extraña en el examen de fenómenos sociales complejos, impregnados inevitablemente de la ideología, los intereses y el posicionamiento de cada intérprete. Ahora bien, reconociendo esta limitación, nada obsta la posibilidad –y necesidad– de trazar una mirada coherente del fenómeno estudiado, en base a una línea argumental, con respaldo teórico e información verificable, que habilite la crítica. Es lo que trataremos de hacer en este informe. Procuramos examinar el (mal) llamado “modelo” chileno desde un enfoque de desarrollo, a partir de un análisis de largo plazo, para finalmente ofrecer una conclusión de conjunto². Evitaremos introducir temas coyunturales, como el manejo de la pandemia o el *referéndum* de reforma constitucional, aunque el aporte aquí realizado podrá ayudar a su comprensión.

¹ Docente FCECO y FTS UNER. El texto aquí presentado toma aspectos de un trabajo más amplio escrito por el autor junto con Gabriel Weidmann, aceptado para publicación en la Revista Académica “Economía y Desafíos del Desarrollo” (EDD)

² Sería más apropiado referirnos a la convención de desarrollo que ha guiado la política pública en Chile, pero adoptamos el término “modelo” en su acepción coloquial, para simplificar la exposición

El modelo chileno: origen histórico y ejes principales

Chile es un país urbano, de constitución republicana y unitaria, con poco menos de 19 millones de habitantes (2019), que pueblan una superficie de 756.700 km², ubicada de norte a sur (o de sur a norte) en un extenso litoral marítimo (“un largo pétalo”, como dijera Pablo Neruda). Es un espacio con grandes riquezas minerales –cobre, plata, hierro, nitratos– (World Bank, 2018), condición que ha marcado su historia de vida independiente. De la superficie chilena, un cuarto son bosques, un quinto tierras agrícolas, y el resto zonas áridas o semiáridas. La población, de un mayor índice de envejecimiento respecto de la argentina, crece a una tasa anual del 1,2%, con un importante aporte inmigratorio en los últimos dos quinquenios (Cepalstat)³.

El marco histórico del país trasandino nos ofrece el mismo duro panorama del resto de América latina. De la capitanía general originada en la conquista española (1541), atravesada por la Guerra de Arauco con el pueblo mapuche, a los procesos de independencia (iniciados en 1810), que dieron paso al orden oligárquico liberal, sea en la etapa de la “república portaliana” (1833/1891) o en la mal llamada “república parlamentaria” (1891-1925), siempre bajo dominación oligárquica (hacendados, comerciantes-financistas y/o mineros). Los años 20’ inician la lenta agonía del predominio oligárquico, y en los 30’ se afianza el intento industrializador orientado por el estado en un marco más democrático, cuyo impulso habría de durar hasta el gobierno de Salvador Allende (1970-1973), derrocado por un golpe militar.

Justamente, el asalto pinochetista al Palacio de la Moneda (septiembre de 1973), terminó siendo un alzamiento contra el intervencionismo estatal y los intentos redistributivos de la Unidad Popular de Allende. Allí emerge el actual modelo chileno, carente, entonces, de legitimidad político-democrática de origen. La dictadura habría de durar 17 años al mando directo del estado (hasta marzo de 1990), dando paso a la etapa de la “democracia tutelada” –la corporación militar siguió pesando en el orden político–. A poco de tomar el poder, Pinochet adopta el programa monetarista (en 1975 – los *chicago boys*), primero en una forma extrema y luego atemperada (del neoliberalismo puro al pragmático, como le llaman los críticos chilenos). El advenimiento de la

³ La base de datos de CEPAL (Cepalstat) fue revisada entre mayo y septiembre de este año.

democracia en 1990, con todas sus reformas, no alteró el núcleo del programa económico (en parte, quizás, por el bloqueo de la constitución pinochetista de 1980), aunque aumentó el esfuerzo de contención social⁴.

Las bases de ese programa son hartamente conocidas: liberalización comercial, apertura financiera (regulada en los 90' para capitales especulativos), flexibilización de los mercados, promoción de la competencia y la iniciativa privada, estado subsidiario (atender las fallas de mercado, siempre que el costo de la intervención no supere el beneficio), gestión tecnocrática estatal, solidez fiscal y estabilidad del marco institucional (seguridad jurídica – derechos de propiedad).

En Chile no sólo se privatizaron gran parte de las empresas públicas, sino también se llegó a privatizar el régimen jubilatorio (creación de las AFP), la distribución de agua, el manejo de las cárceles e incluso el sistema educativo, que adquirió un sesgo comercial: el Estado subsidia la demanda, de manera que las instituciones compiten entre sí para atraer alumnos, mientras mantiene universidades públicas aranceladas.

Ahora bien, es dable mencionar que el estado chileno no ha dejado de tener una presencia significativa en la economía, no sólo en el gasto público social (uno de los más altos de América latina en % del PBI), sino también en el impulso de una diversidad de actividades productivas con organismos públicos como la CORFO (Fomento de la Producción), la Fundación Chile (innovación y desarrollo), el INDAP (sector agropecuario), la agencia Pro-Chile (promoción de exportaciones), el Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec), para nombrar sólo algunas. Mantuvo asimismo el control de CODELCO –si bien con pérdida de participación en la producción total–, el sistema de puertos públicos y el Banco del Estado –relevante en el financiamiento MiPyME–, entre otras empresas, así como una política de subsidio de la energía.

En esa línea, incluso, la lógica de intervención estatal en procura de atenuar el sufrimiento de la población más vulnerable ha motivado la denominación del modelo chileno –en un exceso del lenguaje– como una “economía social de mercado”, en alusión a la Alemania occidental de la segunda posguerra.

Pues bien, más allá del mote, esos son los ejes centrales del modelo chileno, relativamente estables en los 44 años de vigencia, pese a los matices importantes en los diversos gobiernos que aquí no podemos abordar.

⁴ La constitución chilena fue modificada en 2005, pero no alteró sustancialmente las bases de la constitución sancionada por Pinochet en 1980.

El modelo chileno y sus resultados

Podemos examinar los resultados del modelo chileno, por mera comodidad, en tres planos relacionados: macroeconómico, productivo y social. Veamos cada uno de ellos.

En el plano macroeconómico es donde el modelo parece ofrecer mejores indicadores. Tras las dos grandes crisis acaecidas en el régimen pinochetista (1975 y 1982/5), Chile exhibe una tasa de crecimiento por habitante relativamente alta y estable en el escenario latinoamericano, un coeficiente de formación de capital fijo también mayor al promedio del subcontinente, un elevado nivel de exportaciones per cápita para la región y una inflación baja (en torno al 3% anual en los últimos diez años). El país trasandino ha logrado equilibrar estructuralmente su presupuesto, con reducido endeudamiento estatal (apenas el 28% del PBI - 2019) y un stock de reservas internacionales *per cápita* superior al promedio latinoamericano (Cepalstat).

No obstante, Chile enfrenta dificultades en su inserción externa (talón de Aquiles de los países latinoamericanos). La cuenta corriente del balance de pagos se tornó negativa desde 2011, con un déficit promedio en orden al 10% de las exportaciones (2011-2019). En los últimos dos años (2018-2019), el déficit corriente superó los 10 mil millones de dólares, un cuarto de las reservas internacionales (Cepalstat). Además, a partir de 2013 el crecimiento se ralentizó y bajó la tasa de acumulación, mientras que ya desde 2007 la productividad media por hora trabajada en Chile exhibe un claro estancamiento respecto de América latina e incluso ha descendido levemente⁵.

En el plano productivo, el modelo chileno ofrece resultados menos evidentes. Para evaluar ello, en tanto se trata de un país mediano-chico, quizás la mejor forma sea examinar el nivel y la composición de las exportaciones. Se trata, en parte, de lo que Aldo Ferrer llamaba la “calidad” de la inserción internacional. Un “modelo” de desarrollo exitoso debería reflejarse en una inserción más diversificada y dinámica en las corrientes del comercio global. Esto es, aumentar el peso relativo de las ventas de bienes intensivos en mano de obra calificada y capacidades laborales, y no depender de la simple disponibilidad de recursos naturales. Es esto lo que ha sucedido, en gran medida, con las naciones que lograron mejorar sustantivamente las condiciones de vida

⁵ Para los datos de productividad véase: The Conference Board Total Economy Database

de su población, como los casos -por demás heterogéneos- de Finlandia, Corea del Sur, Irlanda o Malasia, entre otros.

Pues bien, ¿qué dice la información respecto de este punto?: tras 44 años de neoliberalismo, ese proceso de diversificación exportadora no aparece en Chile. Si en 1975 alrededor del 90% de las exportaciones chilenas eran productos primarios, para 2019 ese porcentaje rondaba el 86%, y se mantuvo más o menos estable en toda la etapa, aunque con nuevos recursos naturales en explotación (Cepalstat, Cepal). Incluso el cobre -producto líder-, en la actualidad se vende concentrado en un mayor porcentaje que antes (es decir, ni siquiera es refinado en Chile). Las exportaciones de artículos sofisticados (maquinaria, perfumería, electrónica, instrumental científico, material de transporte o farmacéutica, entre otros) apenas contribuyeron con el 4,3% del aumento de las ventas externas chilenas en el lapso 1975-2019, mientras en un país como Finlandia esas categorías aportaron un 43,6% al crecimiento exportador en igual período y en Corea del Sur contribuyeron en un 70,9% (Cuadro N° 1). Pero además de ello, el advenimiento de una etapa de rendimientos decrecientes en los recursos naturales (cobre, salmón, madera, pesca marítima y otros minerales) pone en duda la viabilidad productiva del modelo (French-Davis & Díaz, 2019). En el mismo sentido, los indicadores de endogenización de la innovación no son alentadores en Chile. La I+D es relativamente baja (0,4% del PBI), y con un peso dominante del estado (igual que el resto de América latina), mientras el número de patentes de residente se mantiene muy reducido (Cepal-Banco Mundial).

Cuadro N° 1: Inserción exportadora – países seleccionados

	Crecimiento de las exportaciones por habitante (% acumulativo anual)	Contribución de los productos sofisticados al crecimiento de las exportaciones	Exportaciones de bienes y servicios intensivos en tecnología	
			En dólares por habitante	En % del total exportado
			Promedio anual 2014/2018	
FINLANDIA	5,7	43,6	2.270,2	13,1
COREA DEL SUR	10,2	70,9	3.163,5	24,0
IRLANDA	8,4	62,7	22.039,2	27,9
MALASIA	7,7	56,1	2.453,7	33,3
CHILE	7,4	4,3	56,1	1,3

Fuente: Comtrade y Banco Mundial⁶

⁶ Para la variación 1975-2019, tomamos la base de datos Comtrade, CIU Rev 2, a dos dígitos (incluimos como productos sofisticados: maquinarias, equipos de transporte, farmacéuticos y perfumería, instrumental científico y óptico, plásticos, productos químicos, explosivos y armas de fuego). Respecto del

Por último, el plano social también es ambiguo para Chile. Los macro indicadores de nivel de vida de la población vulnerable han mejorado significativamente en los últimos tres quinquenios. Chile aparece como un país prácticamente sin pobreza extrema -indigencia- (sólo 1,5% de los hogares está en esa condición), con una drástica reducción de los hogares pobres entre 2003 y 2017 -del 33% al 8,4%- (Cepal, Panorama Social de América latina, 2019). Además, el gasto social chileno del gobierno central es uno de los más altos en América latina (% del PBI). No obstante, persiste una elevada concentración del ingreso (problema histórico en Chile y el resto de América latina): el 1% más rico de la sociedad chilena se apropia del 22% del ingreso total (2010-2015) (Atria & otros, 2018), al tiempo que el índice de Gini corregido por datos impositivos asciende a 0,58 (Cepal, 2019) -más desigual que la Argentina o Uruguay-. Compárese, por caso, con países desarrollados, como Australia, Finlandia o Corea del Sur, donde el 1% más rico se apropia del 9% al 13% del ingreso⁷. El nivel de desempleo es relativamente reducido en Chile (7%), pero gran parte de los trabajadores están ocupados en actividades precarias. Según el PNUD de la ONU, “la mitad de los asalariados con jornada de treinta y más horas semanales obtenía un salario bajo en 2015” (PNUD, 2017, pág. 23)⁸. Ello es coherente con la escasa diversificación productiva del modelo chileno, que no permitió una mayor absorción de trabajadores en actividades sofisticadas de alta productividad. La desigualdad mantiene también connotaciones étnicas y raciales. “Hasta el día de hoy -dice el PNUD- sigue siendo evidente que el aspecto físico es un buen predictor de la clase social en Chile” (PNUD, 2017, pág. 154). Justamente -sin entrar en el análisis coyuntural-, es difícil no ver en el estallido popular de octubre de 2019 en Chile el emergente de tales condiciones sociales: la prueba viva del hartazgo acumulado de las *clases populares* y sectores medios precarizados, fuertemente endeudados, que enfrentan una brecha creciente entre sus expectativas de mejora y la dura realidad. Pero además, la estructura de clases chilena parece haberse mantenido con pocos cambios en dos décadas (1992-2013), bastante lejos del sueño de la mesocratización. La clase trabajadora y los autoempleados

promedio 2014/2018, datos del Banco Mundial, conforme la definición de bienes de alta tecnología de OCDE más servicios TICs.

⁷ World Inequality Database

⁸ Salario bajo se define como aquel que no permite a un trabajador mantener a una familia de tamaño promedio sobre la línea de pobreza

informales en conjunto explican $\frac{3}{4}$ de la fuerza laboral para 2013 (Pablo Pérez Ahumada, 2018).

Conclusión: el modelo chileno desde una perspectiva de desarrollo

Fernando Fajzylber, economista chileno, pensador clave del neo-estructuralismo cepalino, entendía al desarrollo como un proceso de transformación de la sociedad y la economía, en el que se combina crecimiento económico, cambio estructural (mayor peso de actividades intensivas en tecnología) e inclusión social. Ello se condensa en su conocida fórmula: “transformación productiva con equidad”. Este último tema, la equidad, es clave, no sólo por razones éticas, sino también porque mejora la cohesión social, la estabilidad política y la gobernabilidad, facilitando la movilización de recursos. Pues bien, visto desde esta óptica, parece evidente que el modelo liberal-ortodoxo chileno, tras 44 años de vigencia, no devino en desarrollo. Chile sigue siendo un país periférico en todos los sentidos. Y eso no sólo porque el crecimiento se ralentizó a fines de los 90’ y nuevamente desde 2013, con crecientes dificultades en el frente externo, sino especialmente porque la transformación productiva y la equidad social no han dado señales de emerger decisivamente en la dinámica socio-productiva. De hecho, los mismos chilenos han puesto en cuestión las bases del “modelo” a través de un estallido social que forzó un *referéndum* para la reforma constitucional en pleno gobierno conservador.

Por supuesto, no estamos diciendo nada nuevo: el propio FMI en su informe del Artículo IV (2018), reconoce explícitamente los aspectos señalados: “una economía más diversificada e inclusiva –dice el organismo– es un desafío a mediano plazo (...). [L]a falta de diversificación mantiene la economía dependiente de la minería” (FMI I. M., 2018, pág. 16).

¿Qué significa todo esto?, ¿cuál es la consecuencia? Evidentemente, las políticas centradas en el mercado, si bien permiten cierta estabilidad, no resuelven el problema del desarrollo, no garantizan el cambio estructural progresivo e inclusivo. Para ello, como señalan los autores neo-estructuralistas, es necesario combinar la lógica del mercado (instrumento, por supuesto, extremadamente útil en el proceso de desarrollo), con la acción pública activa (el Estado como solución). En esa línea, de hecho, bien mirado el modelo chileno, puede advertirse que ciertas actividades importantes en la

diversificación productiva de ese país (como foresto-industria o salmonicultura), el financiamiento a PyMES y, por supuesto, la contención social, han sido estimuladas desde el Estado. Quedará por verse, entonces, si la sociedad chilena logra salir de ciertos dogmas, especialmente enquistado en las elites, y transformar el “modelo” para impulsar un crecimiento con equidad todavía esquivo.

Bibliografía y fuentes utilizadas

Atria, J. y otros (2018). Top incomes in Chile: a historical perspective of income inequality (1964- 2015). WID.world Working Paper series, N° 2018/11, World Inequality Lab

CEPAL (2019) *Panorama Social de América latina*. Santiago de Chile

Ffrench-Davis, R., & Díaz, Á. (2019). La inversión productiva en el desarrollo económico de Chile: evolución y desafíos. *Revista de la CEPAL* N° 127, 27-53.

Pérez Ahumada, P (2018). Clases sociales, sectores económicos y cambios en la estructura social chilena entre 1992 y 2013. *Revista de la CEPAL* N° 126

PNUD. (2017). *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Bases de Datos: Comisión Económica para América latina (CEPAL-Cepalstat)/Fondo Monetario Internacional (FMI)/Banco Mundial/COMTRADE