

Rompiendo el mito del milagro del libre mercado: cómo la política industrial permitió a Chile diversificar sus exportaciones



La concepción de Chile como un “milagro del libre mercado” es uno de los mitos más poderosos en la historia reciente del desarrollo económico, pero la diversificación de exportaciones de Chile fue, en realidad, el resultado de intervenciones gubernamentales cuidadosamente diseñadas, escribe [Amir Lebdioui](#) (LSE Latin America and Caribbean Centre).

• Also available [in English](#)

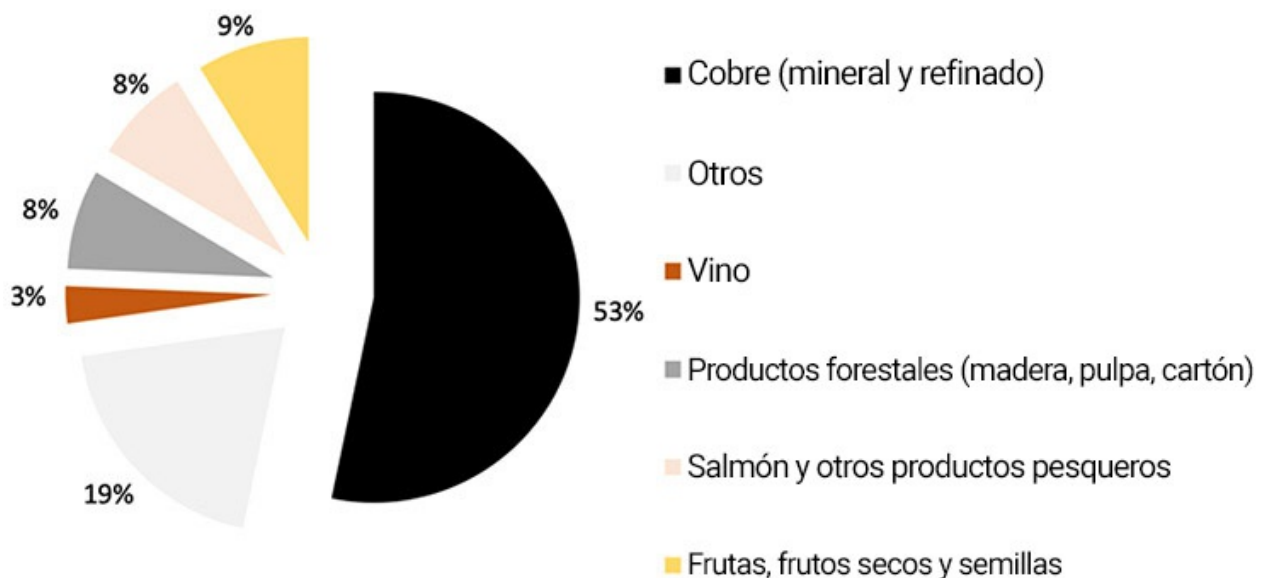
• También disponible [em português](#)

La evaluación de las políticas industriales en Chile continúa siendo un tema contencioso que crea discordia. Durante mucho tiempo, se ha concebido a Chile como un ejemplo casi paradigmático del éxito de “permitir que el mercado haga su trabajo”, ya que los economistas de la corriente dominante concordaban en gran medida en que el país había logrado promover un crecimiento sólido y estable gracias a su adopción de las políticas de libre mercado.

A primera vista, esto parece ser creíble; después de todo, Chile ha registrado una de las más rápidas tasas de crecimiento en América Latina desde que adoptó el neoliberalismo en la década de los 70. Pese a la continua importancia del cobre, también consiguió diversificarse a otros sectores y adquirir nuevas ventajas competitivas entre las décadas de los 60 y los 90. La visión dominante sostiene que el surgimiento exitoso de nuevos sectores competitivos en la canasta de exportaciones de Chile es el resultado de cuatro décadas de compromiso con las políticas de liberalización y libre mercado.

Sin embargo, como argumento en un artículo reciente para [Development and Change](#), la diversificación de las exportaciones en Chile no fue el resultado de las políticas de libre mercado, sino de intervenciones gubernamentales cuidadosamente diseñadas. La concepción de Chile como un “milagro del libre mercado”, planteada por primera vez por Milton Friedman, es, por lo tanto, uno de los mitos más duraderos de la historia reciente del desarrollo económico.

Figura 1: Composición de la canasta de exportación de Chile en 2017



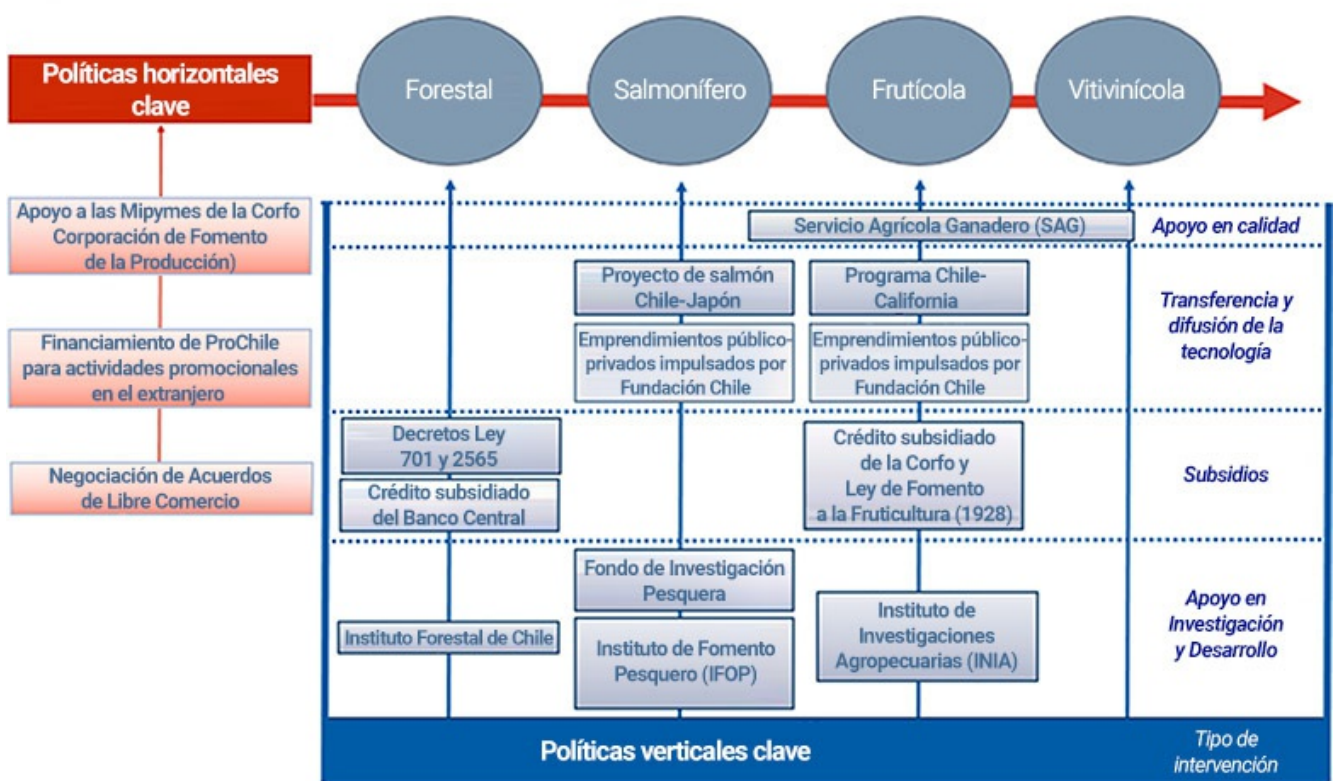
Fuente: UN COMTRADE (2019)

¿La mano invisible en el timón?

A menudo, tanto admiradores como críticos ven a Chile como el modelo de desarrollo neoliberal por excelencia en América Latina, ya que se convirtió en el primer país de la región en adoptar el neoliberalismo tras el golpe de 1973 contra el Gobierno socialista de Allende. La administración de Pinochet declaró en forma explícita que el Gobierno evitaba elegir ganadores al “permitir que el mercado elija”, invocando así la lógica de la Escuela de Chicago. Sin embargo, de manera discreta – aunque considerable – también subsidió la transformación estructural de la economía chilena, con intervenciones en casi todos los sectores principales que han surgido en la canasta de exportaciones local desde los años 70 (como se aprecia arriba en la figura 1).

La figura 2 destaca las políticas verticales que refutaban este argumento de neutralidad del sector y el papel desempeñado por tipos de instituciones públicas (incluidas agencias gubernamentales, el Banco Central y universidades) en el proceso de acumulación de capacidades y en la superación de los fracasos del mercado que impedían el surgimiento de nuevas industrias.

Figura 2: Políticas de intervención en nuevos sectores en la canasta de exportación de Chile



Fuente: [Lebdioui \(2019\)](#)

En oposición a la narrativa de *laissez faire* ampliamente difundida, [las políticas industriales se emplearon para gobernar efectivamente el mercado](#), enviando señales de mercado a nuevas áreas donde las iniciativas privadas habían sido subóptimas. El Estado chileno cumplió un papel esencial como catalizador de la acumulación de capital humano, asegurando la reputación del sector “nacional” mediante un control regulatorio y de calidad estrictos, la entrega de capital de riesgo para iniciativas semipúblicas y la difusión de la experiencia, conocimientos especializados y tecnología en sectores no cupríferos por medio de diversas instituciones públicas. Las intervenciones incluso comprendieron el otorgamiento de créditos subsidiados por medio del Banco Central y la Corfo (especialmente en los sectores forestal y frutícola).

Posteriormente, la apertura económica en los 80 aprovechó el capital humano especializado, el conocimiento y las capacidades técnicas acumuladas mediante intervenciones verticales antes de la liberalización. Si bien puede argumentarse que algunos sectores, como la industria vitivinícola, pudieron haberse desarrollado tan solo por las fuerzas del mercado, es indiscutible que otros sectores no habrían alcanzado el mismo nivel de desarrollo sin las intervenciones verticales. De hecho, es probable que algunos de ellos no se hubieran desarrollado en absoluto, si se consideran las dotaciones entregadas a los sectores forestal y salmonífero por medio de diversas políticas.

La ventaja comparativa desarrollada por Chile en la producción salmonífera, forestal y frutícola no se basó solamente en factores naturales; de hecho, en su mayoría ha sido *adquirida* mediante mejoras tecnológicas, acumulación de capital humano, control de calidad de las exportaciones e incentivos financieros – es decir, mediante intervenciones estatales. Sumado a ello, si bien los principales impulsores de las mejoras tecnológicas en el sector vitivinícola fueron las inversiones extranjeras y las políticas horizontales (a diferencia de otros sectores), cabe señalar que dichas inversiones apuntaron a una industria en la que Chile ya contaba con operaciones y, por lo tanto, no promovieron un producto nuevo ajeno a las estructuras productivas preexistentes del país.



“La ventaja comparativa de Chile en sectores como el salmonífero ha sido adquirida principalmente mediante intervenciones estatales” (Chanonry/Shutterstock.com)

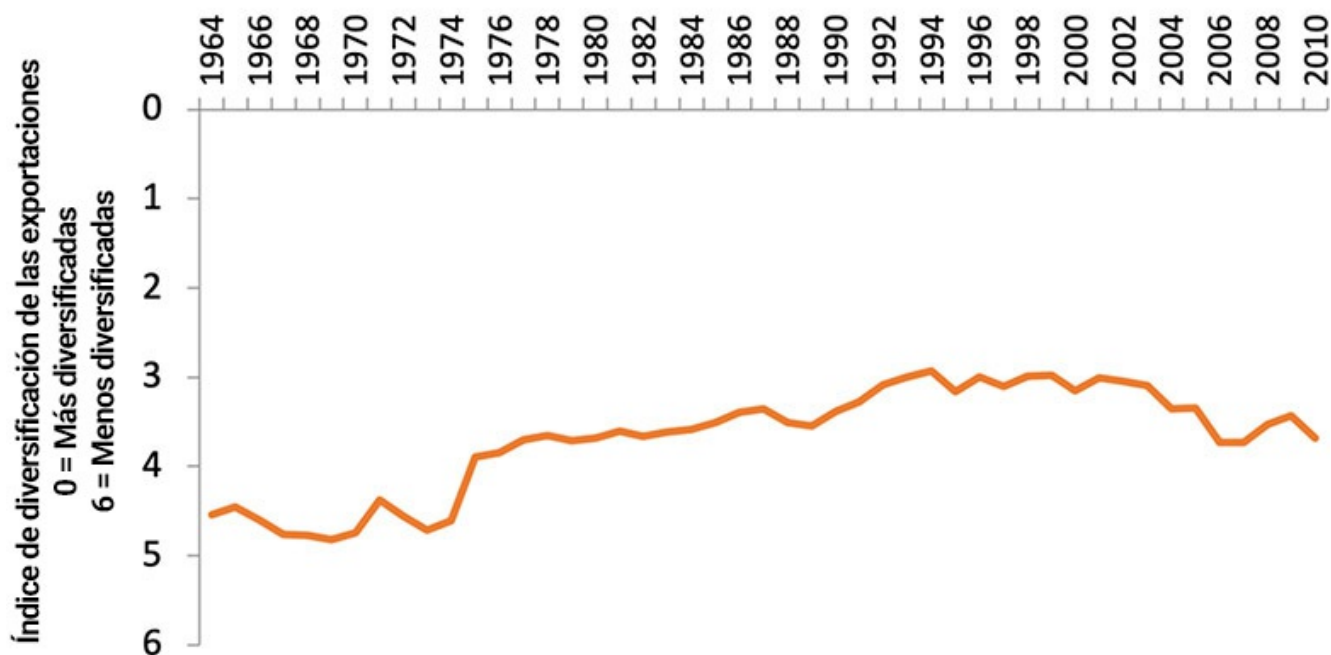
Por otra parte, a diferencia de los sectores que dependieron de intervenciones estatales, la adición de valor ha sido relativamente débil en las áreas donde el Estado adoptó una postura de *laissez faire*, como en el sector cuprífero. Otro [estudio](#) reciente develó que la estructura industrial en torno al cobre chileno es débil en comparación con la observada en países ricos en otros recursos, como Australia y Malasia, que dieron uso considerable a sus políticas industriales para promover la adición de valor tanto en los segmentos de consumo como en los de producción.

No obstante, sería engañoso creer que la política industrial fue un aspecto consistente de la política económica de Pinochet. La terapia de *shock* del régimen a mediados de los 70 – la eliminación del control de precios, el recorte del gasto público a la mitad, la privatización de cientos de empresas estatales, las reducciones drásticas a los aranceles de importación – envió bruscamente al país a una crisis financiera en unos pocos años. También provocó [un marcado aumento de las importaciones no tradicionales y una caída de las importaciones de equipos y maquinaria](#), lo que no logró aumentar las inversiones productivas y recuperar las tasas de crecimiento de la década de los 60. [Las políticas de libre mercado también generaron problemas financieros y con la balanza de pagos antes de la crisis de deuda de 1982](#), lo que podría explicar por qué el régimen militar se valió cada vez más de las políticas industriales a contar de entonces.

Abandono de las políticas industriales, concentración de las exportaciones y dependencia de los productos básicos en Chile

Mientras algunos de los instrumentos de políticas verticales más exitosos se utilizaron durante el régimen militar de economía aparentemente liberal (1973-1990), el abandono progresivo de estos instrumentos desde la década de los 90 en adelante se correlaciona con un nivel *decreciente* de diversificación de las exportaciones.

Figura 3: Índice del FMI sobre diversificación de las exportaciones para Chile (1964-2010)



Fuente: IMF (2018)

Desde 1990, [la nueva política económica](#) ha estado arraigada en principios fundamentales del neoliberalismo: hay consenso político en que el crecimiento económico depende del aseguramiento de la estabilidad macroeconómica (baja inflación, bajo déficit fiscal y déficit moderado de la cuenta corriente) y en que la política industrial es algo innecesario o improductivo. Las políticas económicas también se han enfocado en las ventajas comparativas naturales, que dan más importancia a la dotación de recursos naturales que a la acumulación de capacidades potenciales, el aprendizaje a través de la acción y la innovación incremental en nuevos sectores industriales.

Si bien enfocarse en los sectores estrictamente relacionados con la dotación de recursos tiene sentido, no debería impedir que se hagan apuestas estratégicas que vayan más allá de la ventaja comparativa de un país. Es cierto que Chile ha sido una de las economías latinoamericanas de más rápido crecimiento en décadas recientes, pero debemos reconocer que su crecimiento desde 1990 se ha debido en gran medida a los altos precios del cobre. De hecho, el crecimiento de Chile comenzó a desacelerarse en 2014. Entre 2014 y 2019, el crecimiento del PIB promedio del país cayó por debajo de 2,0% (y alcanzó el 1,0% en 2019), situándose así en el 17° lugar entre [33 economías de América Latina y el Caribe](#).

El hecho de que la reciente concentración de exportaciones de Chile se haya traducido con el tiempo en una desaceleración del crecimiento económico muestra que [“la adhesión a fundamentos macroeconómicos estrictos no es suficiente para asegurar un crecimiento económico elevado estable cuando no se abordan las debilidades específicas de ciertos sectores”](#). Numerosos economistas chilenos (como Manuel Agosin, José Miguel Ahumada, Claudio Bravo-Ortega, Ricardo Ffrench-Davis, Nicolás Grau, Gabriel Palma, Andrés Solimano) han escrito obras fundamentales en esta línea, que analizan en forma crítica el rol de las intervenciones estatales y los límites del modelo neoliberal en Chile.

¿Cuál es su importancia para el Chile de hoy?

En la última década, [Chile ha sido sacudido por oleadas de descontento social que culminaron con las protestas de 2019](#). Estas estuvieron motivadas por la percepción de una creciente desigualdad y han generado una considerable inestabilidad política y económica. La desigual distribución de ingresos del país también está intrínsecamente vinculada a la creciente concentración de sus estructuras productivas.



“Las protestas motivadas por la percepción de una creciente desigualdad han generado una considerable inestabilidad política y económica” (“[Protestas en Chile de 2019, Plaza Baquedano, Santiago, Chile](#)”, [Carlos Figueroa, CC BY-SA 4.0](#))

Por lo tanto, urge un nuevo modelo para diversificar la economía chilena, crear empleos y reducir las desigualdades. Este modelo necesitaría [el regreso de la política industrial como prioridad de la agenda política](#). Mejorar [la predistribución de los ingresos](#) efectivamente requeriría la implementación de políticas industriales, sociales y educativas coordinadas [con el fin de generar una demanda de trabajadores que hayan adquirido nuevas competencias](#).

También se necesitarían políticas industriales que permitan aprovechar al máximo los recursos del litio como herramienta para el desarrollo productivo. Deben evitarse algunos de los errores cometidos en el sector cuprífero, como la intervención estatal limitada para promover la adición de valor, ya que el litio constituye para Chile una oportunidad de situarse a la delantera de la carrera tecnológica.

La actual búsqueda de un modelo de desarrollo diferente para Chile representa una oportunidad para reflexionar sobre el rol que desempeña la intervención estatal. Como puede aprenderse del Milagro del Este Asiático y de la historia de Chile mismo, elementos como la acumulación de capital humano dirigido, la difusión tecnológica, el apoyo a la investigación y desarrollo, y la sostenibilidad ambiental son cruciales para la adquisición de nuevas ventajas comparativas, pero también son difíciles de gestionar sin políticas de intervención.

Por lo tanto, romper el mito de las soluciones neoliberales de Chile ayuda no solo a entregar una narrativa más matizada del pasado económico del país, sino también a construir su futuro.

Notas:

- *Las opiniones expuestas son de los autores y no reflejan la postura de LSE*
- *La presente es una versión ligeramente editada de un artículo originalmente publicado en [Developing Economics](#)*
- *La licencia de Creative Commons habitualmente concedida en este sitio no se aplica a este contenido*
- *Traducción de [Andrea Riffo](#)*
- *Favor de leer nuestra [política de comentarios](#) (EN) antes de comentar*