

Estado, Capital y Matriz productiva: El caso chileno de los noventa

State, Capital and Productive Matrix: The Chilean Case of the Nineties

Matías Urzúa*

Resumen: La idea rectora del presente trabajo es la de descifrar el rol del Estado chileno en los dos primeros gobiernos de la Concertación en Chile. Se procederá a analizar las determinaciones generales del proceso de acumulación de capital y el rol del Estado en dicho proceso durante los noventa, cuya síntesis crea una matriz productiva específica. Metodológicamente se procederá a examinar series de indicadores macroeconómicos utilizando variables recomendadas por la teoría empleada. Se concluye detallando el contenido económico de la acción política del Estado.

Palabras clave: Estado, Acumulación de capital, gasto estatal, legitimidad, matriz productiva.

Abstract: The guiding idea of the present study is that of deciphering the role of the Chilean State during the first two governments of the Concertación in Chile. This will be done by analyzing the general determinations of the process of capital accumulation and the role of the State in said process during the nineties, whose synthesis creates a specific productive structure. Methodologically it will proceed by examining series of macroeconomic indicators utilizing the recommended variables of the theory in use. It concludes by explaining the economic content of the political action of the State.

Keywords: State, accumulation of capital, state expenditure, legitimacy, productive structure.

Recibido: 4 marzo Aceptado: 22 mayo 2020

Introducción

Luego de grandes cuestionamientos al modelo neoliberal, principalmente fundados en base a las crisis económicas sufridas durante la última década y la incapacidad del neoliberalismo de poder procesar de manera eficiente dichas crisis, ha vuelto a estar en el centro de la discusión académica, sobre todo de matriz heterodoxa, la intención de descifrar rol estratégico que juega el Estado dentro del entramado económico¹, y de replantear los modelos de desarrollos nacionales hasta ahora puestos en marcha².

* Chileno. Estudiante de sociología, Universidad de Chile. Contacto: matias.guerra@ug.uchile.cl

¹ Véase Mariana Mazzucato. *The Entrepreneurial State: Debunking public vs. private sector myths*. Anthem Press, 2015; Geert Reuten. *The unity of capitalist economy and the State*. Leiden: Brill, 2019; Robert Wade, *The developmental State: Dead or Alive?* Development and Change, 2018, 49(2): 518–546, DOI: 10.1111/dech.12381.

² Véase Ha-Joon Chang & Ilene Grabel. *Reclaiming Development. An alternative economic policy manual*. New York: Zed Books, 2014; José Gabriel Palma. *Desindustrialización, desindustrialización “prematura” y un nuevo concepto de síndrome holandés*. En Gonzalo Martner & Eugenio Rivera (Eds.). *Radiografía crítica al modelo chileno*. Santiago: LOM, 2013; Karl Aiginger & Dani Rodrik. *Rebirth of Industrial*

La relevancia de centrar el análisis en los años noventa en Chile es que es en aquel periodo donde se *consolida* el proyecto neoliberal chileno y una matriz productiva dependiente de la exportación de recursos naturales.³ Y es también en aquel periodo donde se promulgan políticas económicas e institucionales que ayudan a conformar las bases del neoliberalismo que se tiene actualmente en Chile, caracterizado por la máxima de la estabilidad macroeconómica, aunque con acción estatal intermitente. Por ende, un análisis del rol del Estado en la acumulación de capital correspondiente a dicho periodo puede resultar de gran utilidad para desentrañar los enclaves económicos y políticos que determinan el modelo de desarrollo actual, y con ello, el actuar político económico del Estado actual también. Y en base a este conocimiento poder hacer una crítica certera del capitalismo chileno y plantear nuevos programas de desarrollo que disten del estancado modelo neoliberal.

La pregunta que guía el presente artículo es la de analizar el rol del Estado en la acumulación de capital durante los noventa en Chile y cómo el Estado ayudó a configurar una matriz productiva específica. Por tanto, el objeto de estudio será el análisis rol del Estado chileno en la acumulación de capital a nivel nacional durante los noventa desde una matriz de economía política heterodoxa.

Muchas de las publicaciones existentes dirigidas a explicar nuestro objeto de estudio en el periodo de los noventa tienden a detenerse más en los aspectos políticos de la vuelta a la democracia y se esfuerzan en comprender el rol del Estado a partir de factores políticos, dejando en segundo plano los factores económicos.⁴ Existe también dentro de la literatura sobre este periodo una tendencia a incorporar estos factores en el análisis, aunque sin un carácter sistemático que indague en las determinaciones generales del capitalismo, sino más bien acotadas a casos de estudios particulares.⁵ En este marco, esta investigación tiene el propósito de aportar elementos analíticos en aquellos planos que no han sido profundizados, por un lado, y contribuir en añadirle un carácter *sistemático* a las propuestas que han aparecido para explicar la economía política de los noventa en Chile por otro.

Se tomará como base la comprensión de Geert Reuten sobre la determinación mutua entre la economía y el Estado dentro del sistema capitalista lo cual implica insertar el rol del Estado chileno durante los noventa en un marco de determinaciones generales que guían su acción. Para complementar el análisis, se tomarán en cuenta los aportes de Amir Lebdioui sobre países cuyas matrices productivas dependen de la exportación de recursos naturales, para así poder exponer y comprender la especificidad en la acumulación de capital de países exportadores de materias primas, como lo es Chile. Se profundizará en explicar las propuestas de ambos autores con fin de evidenciar la utilidad de aplicar dichas teorías a nuestro objeto de estudios y esbozar de manera más nítida los presupuestos teóricos que diferencian a esta matriz analítica.

Policy and an Agenda for the Twenty-First Century. Springer Journal of Industry, Competition and Trade, 06 de enero 2020. <https://doi.org/10.1007/s10842-019-00322-3>

³ Amir Lebdioui. *Chile's Export Diversification since 1960: A Free Market Miracle or Mirage?* Development and Change, 50(6): 1624-1663. 2019; Carlos Ruiz Encina. *De nuevo la sociedad*. Santiago: LOM, 2015.

⁴ Véase Manuel Garretón. *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*. Santiago: ARCIS-CLACSO, 2012; Tomás Moulian. *Chile actual. Anatomía de un mito*. Santiago: Lom, Arcis, 1997; Carlos Ruiz Encina. *De nuevo la sociedad*. Santiago: LOM, 2015.

⁵ Véase Ricardo Ffrench-Davis. *Reformas económicas en Chile 1973-2017*. Santiago: Taurus, 2018; Graciela Mognillansky. *La inversión en Chile: ¿El fin de un ciclo en expansión?* Santiago, Fondo de Cultura Económica, 1999; Oscar Muñoz. *El modelo económico de la Concertación*. Santiago: Catalonia, 2008.

La metodología por implementar será el estudio de caso en base al análisis de datos secundarios tomando como base la teoría propuesta al principio del artículo. Para aquello se procederá a analizar datos cuantitativos provenientes de series de indicadores económicos relevantes a la investigación. La parte cualitativa del análisis responde a la necesidad de exponer las tendencias sistemáticas del Estado de favorecer la acumulación de capital. Estos indicadores medidos de forma cuantitativa se toman en base al armazón teórico propuesto por Geert Reuten y evidencian la acción estatal en sectores específicos que son beneficiosos para la acumulación de capital, como también de las directrices propuestas por Amir Lebdioui para analizar casos de países dependientes de la exportación de recursos naturales y cómo el Estado tiene un rol central en la diversificación o mantención de una matriz productiva. Las series económicas son construidas en base a datos estadísticos provenientes del Banco Central de Chile y EH Clio Lab. Se utilizan estas fuentes al ser las bases de datos más completas respecto a estadísticas económicas para el periodo, contando con series que abarcan el periodo completo sin interrupciones. Las series económicas utilizan datos deflactados y equivalentes a pesos chilenos del año 2003, cuestión que permite hacer comparaciones entre indicadores económicos de manera empírica.

Estado y matriz productiva en el capitalismo

La discusión acerca del Estado capitalista en la economía política heterodoxa ha sido desarrollada desde variadas vertientes teóricas que dialogan y discuten entre sí. Dentro del marxismo ha tendido a desarrollarse en torno a la dicotomía entre instrumentalismo y estructuralismo⁶. Pero cabe resaltar que esta forma de concebir el debate acerca del rol del Estado dentro del marxismo ha obviado el carácter sistemático del capitalismo. Es decir, de desarrollar mediante el análisis las necesidades generales y abstractas y sus consecuencias específicas en la estructuración del objeto analizado (síntesis de dichas necesidades), y por ende ha recaído en discutir en base a abstracciones. Por ejemplo, el debate acerca de la autonomía relativa cesa de tener razón de ser en tanto que se toma en cuenta la relación codependiente y codeterminante del Estado a con la economía capitalista, lo que hace la existencia de ambos algo necesario para la reproducción sistemática del capitalismo, sin que haya una autonomía de ninguna de las partes, sino que una necesidad que hace que la economía no pueda existir sin el Estado y viceversa⁷. A su vez economistas evolucionistas⁸ e institucionalistas⁹ han descrito certeramente la relevancia de la acción económica estatal para la acumulación capitalista, y su rol central en casos exitosos de innovación tecnológica que han decantado en la conformación de matrices productivas altamente diversificadas. Sin embargo, no han propuesto una teoría sistemática del Estado capitalista que pueda servir de base para aclarar su determinaciones, ya que se han desempeñado más que nada en describir y explicar casos particulares de manera principalmente inductiva.¹⁰ En último término un elemento que puede ser señalado como ausente en el debate sobre el Estado dentro de la economía política heterodoxa tiene que ver con una aplicación metodológica sistemática que explique de qué forma están determinadas las relaciones entre las distintas esferas y niveles de abstracción que componen el sistema capitalista.

⁶ Véase Bob Jessop. *Miliband-Poulantzas Debate*. In Keith Dowding (Ed.), *Encyclopedia of power* (pp. 416-417). London: Sage, 2011; Ralph Miliband. *Replica a Nicos Poulantzas*, 1970. En Horacio Tarcus (Eds), *Debates sobre el Estado capitalista*, pp. 91-103. Buenos Aires: Imago Mundi, 1991; Nicos Poulantzas. *El problema del Estado capitalista*, 1969. En Horacio Tarcus (Eds), *Debates sobre el Estado capitalista*, pp. 71-90. Buenos Aires: Imago Mundi, 1991.

⁷ Guido Starosta & Gastón Caligaris. *Trabajo, Valor y Capital. De la crítica marxiana de la economía política al capitalismo contemporáneo*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes Editorial, 2017.

⁸ Véase Mariana Mazzucato. *The Entrepreneurial State: Debunking public vs. private sector myths*. Anthem Press, 2015.

⁹ Véase Ha-Joon Chang & Ilene Grabel. *Reclaiming Development. An alternative economic policy manual*. New York: Zed Books, 2014

¹⁰ Un esfuerzo en dicha dirección se puede encontrar en Ha-Joon Chang. *An Institutional Perspective on the Role of the State. Towards an Institutional Political Economy*. En, Leonardo Burlamaqui, Ana Castro & Ha-Joon Chang (eds), *Institutions and the Role of the State*. UK: Edward Elgar, 2000) aunque se detiene más que nada en desentrañar las aporías de la teoría neoliberal del Estado más que en contribuir a una propuesta detallada del rol del Estado en general.

Una posible síntesis entre ambas corrientes se condensa en propuesta de Reuten¹¹, que incorpora un tratamiento sistemático y unitario del capitalismo. Esto se hace a partir de la exposición *dialéctica sistemática* de las necesidades generales del capital y cómo conforman instituciones y actores concretos particulares que permitan la reproducción prolongada en el tiempo del sistema capitalista.¹² Estas relaciones se presentan como mediadas por la necesidad propia del capital de acumular y aumentar el valor acaparado socialmente. Esta necesidad esencial del capital es la que compone la base para analizar la distintas relaciones entre las instituciones que conforman el capitalismo. Así mismo, la determinación de esta necesidad sobre el Estado lo lleva a tener un rol central en cuanto a garantizar derechos capitalistas (principalmente el derecho a la propiedad privada, y en específico referido a empresas), facilitar la acumulación de capital, y la legitimación de sí y del sistema en su conjunto frente a la vasta mayoría de actores que componen las clases.

Sin este marco institucional puesto por el Estado el capital estaría imposibilitado de reproducirse, lo que lleva a entender al Estado como una entidad necesaria para la reproducción del capitalismo en tanto sistema. Este aspecto de la teoría ayuda a comprender el contenido económico de los principios bases de la estructura legal e institucional de un país en específico, al incorporar estos aspectos dentro de un sistema donde dicha base legal es necesaria para la reproducción del sistema. Cabe decir eso sí que, aunque la existencia de esta base legal es necesaria, la forma de esta base legal es contingente. Es decir, el contenido específico de la base legal bajo la cual opera un Estado es dependiente de las condiciones singulares que configuran dicho aparato estatal. La constitución que rige durante el periodo de estudio es analizable entonces dentro de este marco, siendo la expresión más concreta de la base legal necesaria para la reproducción del capitalismo en Chile. Por ende, en es relevante su análisis para comprender los determinantes legales que configuran un modo de reproducción del capital específico en nuestro caso de estudio.

Ahora, como señala Reuten, para promover la acumulación de capital el Estado debe expandir su radio de acción por medio del acaparamiento de recursos para sí.¹³ El principal mecanismo para ello, serían los impuestos. De este modo busca garantizar y promover la acumulación de capital gracias a tres mecanismos principales: política monetaria, gasto social, y gasto en infraestructura y tecnología. Estos potencian la acumulación de capital ya que, directa o indirectamente, favorecen: la reproducción y expansión de la fuerza de trabajo, el consumo y la disminución de los niveles de ahorro de la fuerza de trabajo, el gasto neto de empresas y propietarios de capital, la producción de empresas, y el incremento de stock de capital y flujo neto de inversión en empresas. Todas estas consecuencias, en su conjunto, favorecen a la validación del plusvalor a nivel macroeconómico.¹⁴ O, dicho en otras palabras, favorecen a la conversión de outputs en dinero, que, siguiendo el patrón del capital, este dinero debería ir hacia su reinversión para la acumulación de mayores cantidades de capital al mismo tiempo que los niveles de ahorro se mantienen bajos o moderados. La relevancia económica del Estado radicaría entonces en ser el guía de una forma económica nacional específica e imponer condiciones favorables la reproducción sistemática del capitalismo en dicho espacio geográfico. El modelo que sintetiza esta relación entre las distintas variables mencionadas es el que se detalla a continuación:

$$G = \{Fg + Ig\} + \{Wg + Qg + Zg\} \quad (1.1)$$

¹¹ Geert Reuten. *The unity of capitalist economy and the State*. Leiden: Brill, 2019.

¹² *Ibid*, pp. 601-626.

¹³ *Ibid*.

¹⁴ *Ibid*, p. 398.



Se señala que el gasto estatal total (G) es la suma de la compra de servicios e inversión de sustitución en empresas (Fg) y la inversión neta (Ig), que componen el gasto empresarial del Estado, sumado al gasto en infraestructura estatal que es la suma de los sueldos de empleados estatales (Wg), los intereses sobre deuda estatal (Qg) y las transferencias hacia seguros sociales (Zg). A su vez que,

$$\Pi = [(Ie + Ck) - Swe] + G - Smg \quad (1.2)$$

Incorporando el modelo anterior el presente modelo señala que el plusvalor macroeconómicamente validado es la suma entre la diferencia de la inversión de empresas y gastos de consumo de dueños de capital (Ie + Ck) a con el ahorro de trabajadores empleados por empresas (Swe) y la diferencia entre el gasto estatal total (G) y el ahorro mediado estatalmente (Smg).

Se puede aseverar en base a los modelos que un mayor gasto estatal total tiene un efecto positivo sobre el plusvalor macroeconómicamente producido y validado. Esto es clave en la acumulación de capital ya que la producción y validación de plusvalor a nivel macroeconómico (o en palabras simples, las ganancias) son la fuerza motora del capitalismo ya que esta producción y validación sucesiva de plusvalor significa la expansión cuantitativa del capital. En resumidas cuentas, el aumento del plusvalor macroeconómicamente validado es esencial para el proceso de crecimiento sostenido en el tiempo del capital.

Además, para hacer posible estas necesidades económicas del capitalismo a cargo del Estado es necesario a su vez que este se vea *legitimado* ante la sociedad y su multiplicidad de actores como una entidad capaz de llevar a cabo los procesos esenciales que organizan la vida bajo el capitalismo. Esto significa una sumisión de los actores que componen la sociedad a los poderes fácticos del Estado. En otras palabras, garantizar la propiedad privada, marcos regulatorios que permiten el funcionamiento eficaz de los mercados, garantizar la seguridad de los individuos, el uso coercitivo del monopolio de la violencia política, entre otras acciones que le corresponden. La *legitimidad* es entonces una necesidad política del Estado que permite el funcionamiento económico del capitalismo. Sin legitimidad el Estado no puede operar de forma normal y no permite garantizar una reproducción normal del proceso de acumulación de capital. Es relevante recalcar que para el caso a investigar esto es especialmente relevante ya que, en periodos de transición, como Chile durante los noventa, la legitimidad estatal tiende a debilitarse¹⁵ y por ende el Estado debe implementar medidas que favorezcan a la legitimización de sí mismo y del sistema capitalista en general.

En síntesis, no se puede abordar concretamente la acumulación de capital también considerar en el análisis los elementos constituyentes que permiten la acumulación de capital. Es decir, no es posible pasar por encima de la base legal que permite la acumulación de capital como también el proceso de legitimación del Estado. Por ende, se debe tener en cuenta la constante interacción de estos tres elementos para analizar la conformación de la forma específica de acumulación de nuestro objeto de estudio.

Se llega a estas afirmaciones mediante un análisis dialéctico sistemático del sistema capitalista en donde se separan los elementos *necesarios* de los *contingentes*, arribando así a los componentes esenciales que permiten la reproducción del sistema capitalista, ya sea en alguna forma nacional, como también mundial. Estas *necesidades* aparecen independientes de las características particulares/contingentes de la forma capitalista a observar, por lo cual es posible postular estas necesidades como universales para el sistema

¹⁵ *Ibid.*

específico que se busca explicar. El tratamiento sistemático a nivel categorial permite que se logre explicar el sistema en su totalidad al proporcionar una imagen detallada de las distintas necesidades del sistema en distintos niveles de abstracción, y de qué forma interactúan estas necesidades en distintos momentos del análisis. Este resultado del proceso analítico que permite develar dichas relaciones concatenadas sistemáticamente es la *síntesis* dialéctica sistemática del proceso de investigación. Por ende, para conformar la *unidad*, en términos metodológicos, es imperioso pasar por un proceso de análisis que decante en una síntesis de las determinaciones encontradas en el proceso de análisis y que puedan ser utilizadas de manera deductiva en posteriores procesos de investigación al postular las necesidades y tendencias generales y/o particulares de un sistema a estudiar. En el presente caso el tratamiento dialéctico sistemático del sistema capitalista y su relación con el Estado por parte de Reuten permite insertar nuestro objeto de estudio en una estructura de necesidades generales. Es menester entonces identificar elementos contingentes que le den mayor especificidad al análisis.

Para abarcar la especificidad del objeto de estudio es pertinente tomar en cuenta las necesidades del proceso de acumulación de capital que aparecen en momentos donde aparecen mayor cantidad de elementos contingentes. Es decir, tomar en cuenta la determinación proveniente de ser un país exportador de materias primas en el circuito del mercado mundial. Ello implica indagar en el rol que juegan los recursos naturales en la economía chilena, ya que Chile es parte del grupo de países ricos en recursos naturales, y que por lo tanto tiene una ventaja comparativa natural a la hora de insertarse en el mercado internacional con mercancías provenientes de la extracción y procesamiento de recursos naturales.

Para esto se utilizará la taxonomía sobre anclajes que permiten la diversificación productiva planteada por Amir Lebdioui.¹⁶ Se utiliza a este autor ya que genera una síntesis crítica de la literatura que trata sobre los factores que determinan un desempeño exitoso en materia de diversificación de la matriz productiva en países exportadores de materias primas. Este repaso crítico tiene como consecuencia desechar determinismos de tipo pesimistas, que van en la línea de la “maldición de los recursos” que postulan que la matriz productiva de un país con abundantes recursos naturales está de por sí en una condición desfavorable en relación con optar por diversificar su economía y su matriz productiva.¹⁷ Por lo tanto la taxonomía de los anclajes planteada por el autor es lo suficientemente flexible como para analizar variados casos de países exportadores de materias primas sin tener que optar por un desenlace a priori.

Al incorporar la propuesta analítica de Amir Lebdioui y acoplarla a lo enunciado por Reuten se genera un cuerpo teórico y explicativo que permite dilucidar variados niveles de concreción que la formulación de Reuten por sí sola no puede alcanzar. Como por ejemplo la especificidad del proceso de acumulación en países exportadores de materias primas. Además, una fortaleza propia de la investigación de Lebdioui es que sintetiza y genera una propia matriz de análisis específicamente aplicable al caso chileno en base a la apropiación crítica de la literatura y el debate académico dentro de los estudios de economía política heterodoxa. De esta forma se puede analizar y explicar *sistemáticamente* la acción y el rol del Estado en la acumulación de capital durante los noventa en Chile y su rol en la conformación de una matriz productiva específica.

¹⁶ Amir Lebdioui. *Economic diversification and development in Resource-dependent economies: Lesson from Chile and Malaysia*. University of Cambridge. 2019.

¹⁷ Véase Richard M. Auty. *The political economy of resource-driven growth*. European Economic Review, 2001, vol. 45, issue 4-6, 839-846; Jeffrey Sachs and Andrew M. Warner. *The Big Rush, Natural Resource Booms and Growth*, Journal of Development Economics, 1999, v59, 43-76.

Es importante recalcar que tomar en cuenta en el análisis la diversificación económica (o ausencia de esta) de un país como Chile es crucial ya que la diversificación productiva y ampliación de la canasta de bienes exportados significa necesariamente variaciones en la matriz productiva a distintas escalas. En el caso de no presentarse diversificación, o diversificación incipiente, se estima que la matriz productiva dependiente a la explotación y exportación de recursos naturales de escaso valor agregado se mantiene a lo largo del tiempo. Se parte por ende de la afirmación que Chile es un país dependiente de la exportación de materias primas.

El marco conceptual de Lebdioui sintetiza de forma sucinta pero eficaz el debate heterodoxo sobre políticas que guíen hacia el desarrollo a países dependientes de la exportación de materias primas. Estas políticas de desarrollo dependen de distintas maneras de alcanzar la diversificación productiva, la cual es lograda por medio tanto de la acción tanto estatal como privada en distintos *acoplamientos económicos* (economic linkages). Un acoplamiento alude a una relación económica del sector extractivo que beneficie al resto de la economía mediante un vínculo con sectores, empresas particulares, o instituciones específicas de la economía. El beneficio al resto de la economía depende de los tipos de acoplamientos que se generen. Dichos tipos de acoplamiento corresponden al *acoplamiento fiscal*, es decir el uso de las rentas apropiadas por el gobierno hacia la inversión en sectores industriales no relacionados, al *acoplamiento en consumo*, que refiere a la demanda a por producción doméstica de distinto tipo gracias a los ingresos y gastos provenientes del sector extractivo, al *acoplamiento productivo*, que es la relación en distintas fases del proceso de producción ya sea en el procesamiento y sucesiva transformación de una mercancía (acoplamiento productivo hacia *adelante*) o en la producción de inputs para la producción de distintas mercancías (acoplamiento productivo hacia *atrás*), y a la *construcción transversal de habilidades*, que refiere al acoplamiento entre distintas industrias y cadenas de servicios por medio del traspaso de conocimiento e infraestructura.¹⁸

El autor enuncia las distintas formas de interactuar o potenciar los acoplamientos como parte de una taxonomía de los caminos hacia la diversificación productiva. Los distintos caminos que se adoptan para potenciar ciertos acoplamientos se resumen en tres tipos de estrategias de diversificación: diversificación vertical, diversificación horizontal, y diversificación financiera. La estrategia de diversificación vertical, en su versión *ascendente*, apunta a la localización de bienes y servicios necesarios para la explotación de productos primarios. Es decir, crear demanda local para insumos a implementar en la explotación de mercancías. En cambio, la diversificación vertical descendente es el proceso de complejización de la cadena productiva de un bien primario otorgándole mayor valor añadido en procesos sucesivos de producción. La diversificación horizontal a su vez se divide en diversificación *relacionada* y *no relacionada*. La diversificación horizontal relacionada es aquella que implica el favorecimiento mutuo de sectores industriales al utilizar tecnología o infraestructura similar, lo que hace que el traspaso de dicha tecnología e infraestructura proveniente del sector primario hacia nuevos sectores sea más sencillo. En cambio, la diversificación horizontal no relacionada es aquella referida a la aparición de nuevos sectores productivos que se sitúan por fuera de la matriz productiva tradicional del país, en donde la acción económica del Estado juega un papel importante. Por último, se encuentra la diversificación financiera que es lograda por medio de la ampliación del portafolio de inversiones financieras de un país por medio del uso de las rentas obtenidas de la exportación de recursos naturales.

En concordancia con lo expuesto, el Estado obtiene un rol fundamental en la implementación de una estrategia de diversificación de tipo horizontal no relacionada. Se pondrá un mayor énfasis en este último tipo de diversificación ya que es la estrategia principal que tiene un país para escapar la dependencia de

¹⁸ *Ibid.*

recursos naturales y cambiar la matriz productiva de forma efectiva al crear nuevos potenciales sectores con ventajas comparativas. En este tipo de estrategia el Estado tiende a cumplir un rol empresarial activo donde por medio de política industrial tanto vertical como horizontal puede promover el cambio estructural de la matriz productiva del país. Aun así, es posible diversificar la canasta de productos exportados mediante estrategias de diversificación vertical y horizontal relacionada, pero el rol del Estado en este tipo de estrategias no es tan preponderante como en la horizontal no relacionada.

Este marco conceptual será útil para determinar qué rol jugó el Estado chileno durante los noventa en Chile al poder especificar si existe o no una promoción y creación de anclajes de distinto tipo gracias a la acción estatal por medio de la implementación de estrategias de diversificación. También resultará apropiado para verificar si los distintos anclajes ayudaron efectivamente a diversificar la matriz productiva gracias a un rol importante del Estado o si el Estado optó por tomar un rol pasivo en cuanto a la creación de nuevos sectores industriales y la diversificación queda en manos del mercado, o simplemente se opta por mantener la dependencia a los recursos naturales y consolidar una matriz productiva primario exportadora.

Las fortalezas de utilizar un marco analítico compuesto por la síntesis entre las propuestas de Reuten y Lebdioui es que tiene un fuerte carácter sistemático, es decir, dar cuenta de manera precisa la relación entre distintas necesidades y determinaciones, pudiendo articular dichas necesidades para conformar un sistema compuesto por distintos niveles de concreción en donde cada nivel interactúa de forma específica entre sí y generan interdependencias que se expresan como tendencias. El aspecto clave de este tipo de metodología es que permite explicar las interconexiones de todo conocimiento relevante sobre la totalidad de objeto de características sistemáticas. Las tendencias descritas mediante el análisis de las interconexiones son necesarias para la reproducción continua en el tiempo del sistema en cuestión, a saber, en nuestro caso, el capitalismo chileno de los noventa. Se complementa este procedimiento dialéctico sistemático de las necesidades generales del sistema con análisis de casos que ayudan a proveer mayores niveles de concreción a dichas necesidades y aportan a construir una imagen más exacta del caso chileno respecto a su matriz productiva y la acción estatal en materia de diversificación. La síntesis de estos cuerpos teóricos, por tanto, ofrece una base de economía política institucionalista para explicar distintas determinaciones de nuestro objeto de estudio en distintos niveles de abstracción.

El caso chileno durante la década de los 90

Para explicar el rol del Estado chileno durante el proceso de acumulación de capital en los dos primeros gobiernos de la Concertación (1990-1994 y 1994-2000) es necesario partir explicitando la base legal y sus determinantes institucionales en el Estado chileno. Es decir, partir por la determinación más general para el caso específico chileno. La base legal e institucional bajo la cual opera el Estado es condensada en la constitución política de Chile redactada el año 1980 durante dictadura. Gracias al contenido de dicha constitución la forma contingente que adquiere el Estado capitalista chileno es la forma de Estado subsidiario.¹⁹ En concreto esto se puede observar mediante los siguientes numerales del artículo 19 de la constitución política que atan al Estado a un carácter subsidiario:

El numeral 21 garantiza aquello establecido a continuación:

¹⁹ Rolf Luders. *El modelo económico chileno y la subsidiariedad*. En Claudio Arqueros y Álvaro Iriarte (Eds) *Subsidiariedad en Chile. Justicia y Libertad*. Santiago: Fundación Jaime Guzmán. 2016.

“El derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen. *El Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas sólo si una ley de quórum calificado los autoriza.* En tal caso, esas actividades estarán sometidas a la legislación común aplicable a los particulares, sin perjuicio de las excepciones que por motivos justificados establezca la ley, la que deberá ser, asimismo, de quórum calificado”²⁰

En consonancia el numeral 22 promueve:

“La no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica. *Sólo en virtud de una ley, y siempre que no signifique tal discriminación, se podrán autorizar determinados beneficios directos o indirectos en favor de algún sector, actividad o zona geográfica, o establecer gravámenes especiales que afecten a uno u otras.*”²¹

Es relevante indagar en los constreñimientos constitucionales de la acción del Estado chileno ya que se permiten delimitar de antemano la potencialidad de la acción política y económica del Estado. Como se puede verificar en la lectura de los numerales expuestos, se le impone de manera implícita al Estado chileno el carácter de Estado subsidiario, significando que solo debe actuar cuando los capitales privados no tienen la capacidad de resolver sus problemas vía el mercado de forma individual. El rol del Estado chileno queda entonces reducido a un rol regulador, quitándole su potencia interventora.

Las limitaciones centrales que imponen estos numerales expuestos es que el Estado chileno no puede tomar un rol interventor activo (participación directa del Estado en actividades de producción), principalmente por las limitaciones en este tipo de actividades presentadas en el numeral 21, como también se limita su capacidad de intervención indirecta por medio de la no discriminación arbitraria impuesta en el numeral 22. Además, los mecanismos institucionales impuestos en dictadura hacen muy dificultoso un cambio constitucional profundo, lo que a su vez significa que la búsqueda de un proyecto nacional de desarrollo distinto al neoliberal, y en consecuencia también de una nueva matriz productiva, queda fuertemente dificultada.²²

Considerando la teoría a utilizar para analizar el fenómeno del rol estatal en la acumulación de capital, se puede señalar que dichas ataduras legales al Estado implican que el Estado chileno tiene un rango de acción acotado en cuanto al gasto en áreas productivas y de infraestructura (expresadas en las variables $Fg + Ig$) y también en la posibilidad de apropiarse de fracciones del mercado en dichas áreas mediante la expropiación u otros mecanismos. Esto tiene graves consecuencia en cuanto a las opciones que tiene el Estado para reinvertir las ganancias provenientes de productos primarios, limitando especialmente la inversión en capital industrial mediante políticas verticales. Esto conlleva a la existencia a priori de un anclaje fiscal débil, dificultando la implementación de una estrategia de diversificación horizontal no relacionada, ya que la constitución constriñe fuertemente la posibilidad del Estado de crear y/o fortalecer directamente a sectores industriales específicos. Por último, el traspaso de recursos monetarios estatales hacia el área de seguros sociales (variable Zg) también queda fuertemente constreñida por la no discriminación arbitraria impuesta por la constitución política en materia de derechos sociales.

²⁰ Constitución Política de la República de Chile, art. 19, 2003, p. 16

²¹ *Idem.*

²² Gonzalo Falabella. “Nueve caminos al desarrollo.” En “Miradas interdisciplinarias a los nudos del desarrollo en Chile.” Gonzalo Falabella (ed.). Dictus Publishing, 2015.

Teniendo en cuenta esta constrictión constitucional al Estado es que podemos analizar la actividad estatal poniendo especial atención a los indicadores y sectores económicos indicados por el marco teórico. Es decir, pasar a un momento más concreto del análisis e ir incorporando las necesidades anteriores en la comprensión de la acción política y económica del Estado durante el periodo de estudio. En base a lo propuesto por la teoría se analizará la política tributaria, el gasto social y el gasto en infraestructura y tecnología, ya que conforman las necesidades básicas de cualquier Estado ante la reproducción del sistema capitalista. Luego se pondrá cierto énfasis en el carácter del país como exportador de materias primas y se concretizará aún más el análisis incorporando la centralidad que juega la exportación de dichas mercancías en el proceso de acumulación de capital en Chile y el rol que jugó el Estado en la conformación y consolidación de una matriz productiva dependiente de la exportación de recursos primarios. Se evitará analizar la política monetaria ya que esta recae principalmente en manos del Banco Central, que para el caso chileno goza de autonomía frente al Estado. Además, se incorporarán elementos específicos para el caso chileno como lo son la entrada excepcional de inversiones extranjeras y la propuesta de apertura económica para el periodo.

a) Política Tributaria

El primer gobierno de la Concertación a manos de Patricio Aylwin (1990-1994) alza como proyecto el “crecimiento con equidad”. Dicho proyecto tenía por objetivo reducir los altos niveles de pobreza heredados de la dictadura militar, que en el año 1990 llegó a representar la situación de cerca del 39% de la población²³, mediante políticas sociales que permitieran darle una mejor calidad de vida a la mayor parte de la población, al mismo tiempo que se profundiza el modelo “social de mercado”. Por ende, y en concordancia en aquello postulado por Reuten, la política tributaria se hizo indispensable para ampliar el radio de acción del Estado²⁴. En concreto significó ampliar la capacidad de otorgar subsidios y de gasto en servicios públicos y una mayor capacidad de invertir en infraestructura y tecnología. Con ello se impone un sistema tributario con objetivos a mediano-largo plazo con el cual se abre la posibilidad también de disminuir el déficit fiscal. En los hechos esta urgencia significó la implementación inmediata de una reforma tributaria una vez que se volvió a democracia como parte también de implementar un plan de política fiscal disciplinada que haga sostenible el crecimiento a largo plazo.²⁵

El objetivo de esta reforma promulgada en 1990 fue recolectar US\$600 millones adicionales para el financiamiento de programas sociales a través del incremento del IVA de un 16% a un 18%, el incremento del impuesto sobre la renta corporativa llegando este a un 15%, un cambio en el sistema impositivo dirigido a los sectores de la minería, agricultura, y transporte, que modificaba la base imponible de renta presunta a renta efectiva, cambios al código de impuestos que hicieron imposible la evasión de impuesto a nuevas empresas, y una mayor carga impositiva a aquellos individuos de mayores ingresos.²⁶ Luego de esta reforma se promulgaron una seguidilla de reformas tributarias que en consonancia con un crecimiento de la demanda interna a un 8.5% anual, significó un alza en los ingresos fiscales por año como se puede ver en el gráfico N°1. En este sentido se puede argüir que el Estado chileno cumple con su primera necesidad para la ampliación de su radio de acción, lo cual es favorable a la acumulación de capital, tal como es indicado en la ecuación 1.2.

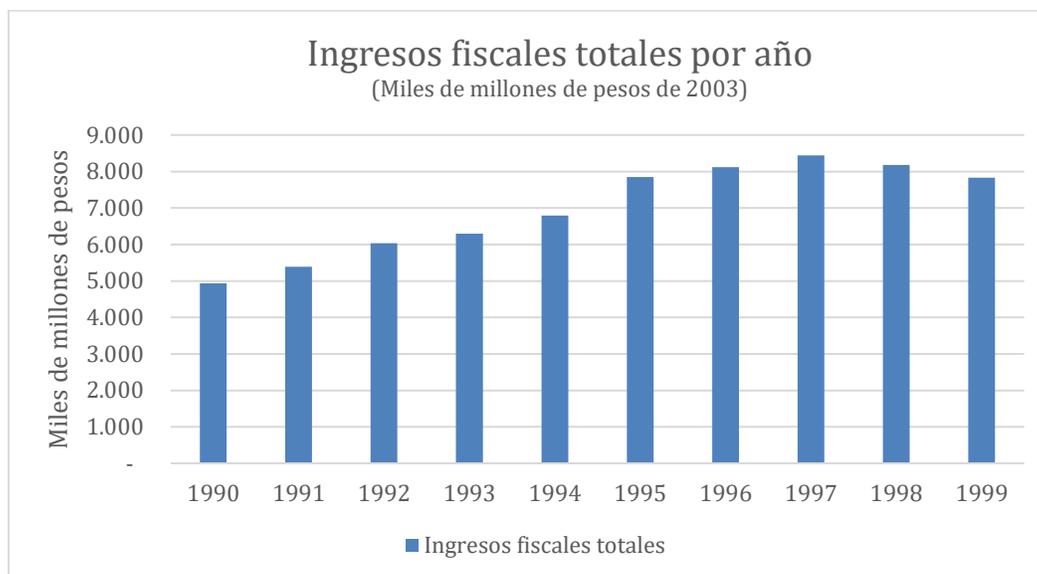
Gráfico N°1. Ingresos fiscales totales por año.

²³ Javier Rodríguez. *Desarrollo y desigualdad en Chile (1850-2009)*. Santiago: LOM, 2018.

²⁴ Geert Reuten. *The unity of capitalist economy and the State*. Leiden: Brill, 2019.

²⁵ Oscar Muñoz. *El modelo económico de la Concertación*. Santiago: Catalonia, 2008.

²⁶ Omar Sánchez. *Mobilizing Resources in Latin America*. United States: Palgrave MacMillan, 2011.



Elaboración propia en base a EH Clio Lab.

Una vez de vuelta a democracia el fisco puede aprovechar el último suspiro de la bonanza del precio de los productos de la minería que tuvo su auge en los 80, pero que entra en declive por la bajada sostenida del precio del cobre que llega a su punto más bajo en 1993 valiendo 1,06 dólares la libra en dólares del 2003.²⁷ Por ende, se puede verificar que la implementación del programa concertacionista depende en un primer momento de las ganancias del cobre provenientes del ciclo anterior, que representan en el caso de CODELCO, un 20% del total de los ingresos fiscales. Mirando la primera mitad de los 90 se verifica un aporte moderado de CODELCO a las arcas fiscales, aunque se recupera el año 1995 para luego entrar en una nueva depresión que decanta en un estancamiento general de la economía para el año 1998, como respuesta también a la crisis y la dinámica propia del mercado mundial. El sostenimiento de los programas sociales de Aylwin (1990-1994) y Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), cruciales para el proceso de legitimación del Estado chileno, cada vez dependen más de los impuestos a la renta, sobre todo del IVA y el impuesto a la renta que de los ingresos netos del cobre para cubrir los gastos sociales a implementar²⁸. Cuestión que incrementó la urgencia de incentivar la apertura económica y el ingreso de capitales extranjeros a Chile para incrementar la recaudación tributaria y la dinamización del mercado interno y con ello del consumo.

b) Gasto social y subsidios

Dado el carácter subsidiario del Estado chileno expuesto de forma tácita en la constitución de 1980 la misión del Estado es de proveer un sólido armazón institucional para que los privados puedan interactuar libremente en el mercado. Sólo tomará tareas interventoras cuando el caso sea que los privados no puedan resolver o hacerse cargo de problemas en y del mercado. El plan de la Concertación, por lo tanto, de

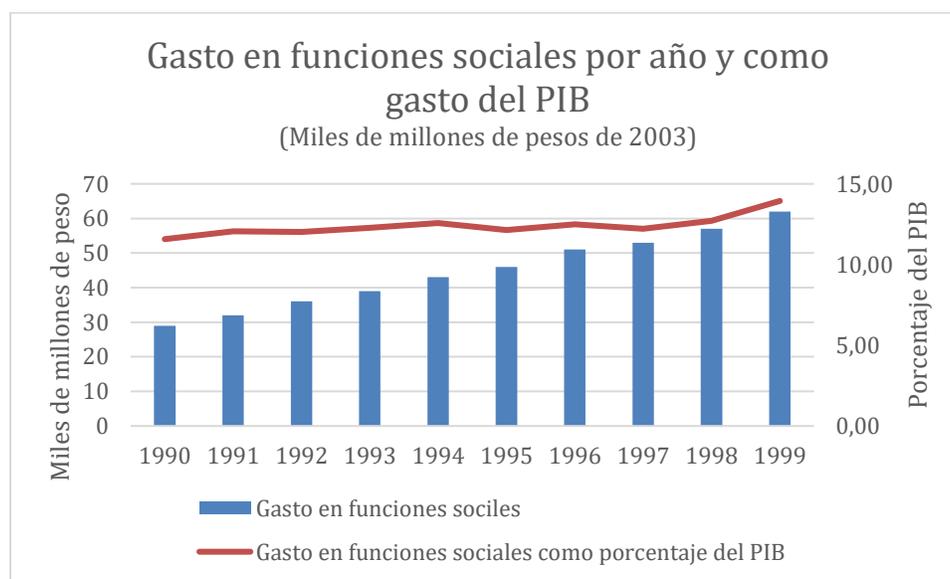
²⁷ José Díaz, Rolf Lüders, & Gert Wagner. *La República en Cifras. Chile 1810-2010*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 2016.

²⁸ Omar Sánchez. *Mobilizing Resources in Latin America*. United States: Palgrave MacMillan, 2011.

ninguna manera fue cambiar este carácter subsidiario del Estado, sino que lograr reconciliar la sociedad civil mediante la implementación de programas sociales, que se sostienen gracias a mayores subsidios a los actores privados a cargo de servicios públicos tales como la salud, la previsión, la educación, entre otros.

En el gráfico N°2 se evidencia un sostenido aumento del gasto social se relaciona de manera directa con el incremento sostenido del PIB, que en promedio creció más de un 6% anual para la década de los noventa en Chile. Esto significó un monto total destinado a gastos sociales cada vez mayor, aunque la razón del gasto social a con el PIB no varía de forma relevante. Este gasto en materia de transferencias a seguros sociales implica un doble beneficio que es fundamental para el funcionamiento del Estado y su función económica. En primer lugar, logra aumentar la capacidad de generar plusvalor macroeconómicamente validado como se puede ver en la ecuación 1.1. Pero a su vez esta transferencia hacia funciones sociales que benefician directamente a la población es una de las herramientas principales que tiene el Estado capitalista de legitimarse ante la sociedad civil y garantizar que el Estado pueda cumplir con sus funciones de manera normal.

Gráfico N°2. Gasto social por funciones sociales por año en pesos de cada año y como porcentaje del PIB



Elaboración propia en base a EH Clio Lab.

La construcción de legitimidad del sistema y el Estado en su forma subsidiaria queda consolidada frente a la clase obrera gracias al mayor gasto social, demostrando de facto que es posible aumentar los índices de crecimiento anuales a la vez que se disminuye la pobreza y aumenta la calidad de vida. Esta legitimidad obtenida gracias al cumplimiento de objetivos en torno a un mayor carácter social del gasto estatal opera entonces como una característica política del periodo que desarticula y apacigua a la clase obrera en su disputa directa a por mejoras en su calidad de vida, y, por tanto, de su configuración como un actor

político influyente. Esto permite un proceso de acumulación más expedito de capital en su forma nacional, o, en otras palabras, la legitimidad de una formación estatal contingente e históricamente determinada está atada a una forma de acumulación necesaria (en este caso capitalista) con ciertos rasgos contingentes (en este caso neoliberal y transicional), en donde ambas partes son necesarias para conformar una forma nacional de acumulación específica.

c) Gasto en infraestructura y tecnología

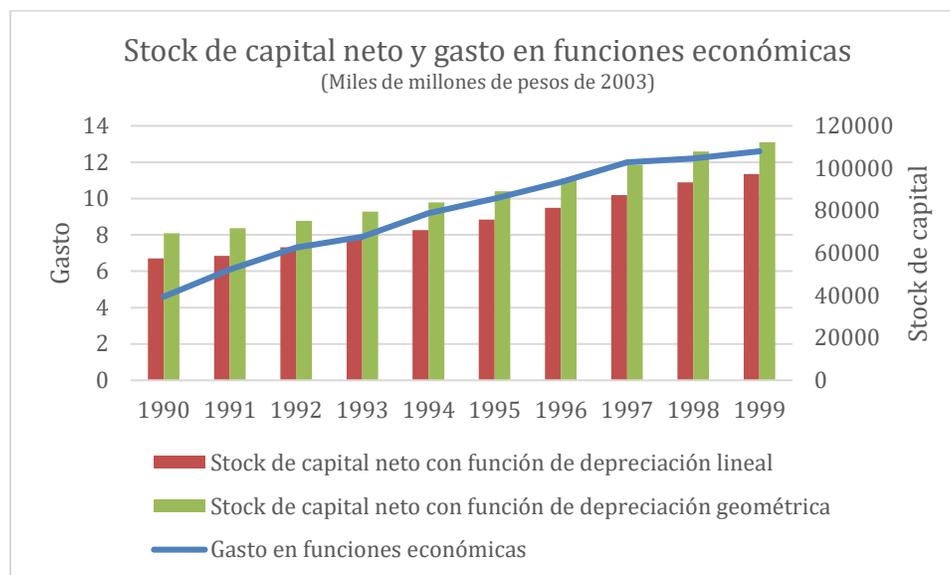
El gasto estatal en infraestructura y tecnología tiene un efecto benéfico directo sobre las empresas si es que este gasto se destina a inputs y a inversión neta. Esto es fructuoso en términos generales para el proceso de acumulación de capital ya que con esto la producción de las empresas tiende a incrementar. O como mínimo incrementan los stocks de capital y los flujos de inversión. Como resultado estas porciones de gasto estatal favorecen a la validación del plusvalor a nivel macroeconómico.²⁹

En Chile estos gastos fueron destinados principalmente a subsidiar empresas con menor capacidad de competencia, promoción y regulación de los sectores productivos primarios, la construcción de edificación pública, y en aumentar la conectividad para optimizar el transporte y las redes de comercio. Estas inversiones impactan directamente la producción, distribución y circulación de mercancías en Chile, sin necesidad de un aporte directo de privados a menos que exista una asociación público-privada en un sector u obra específica. Esta actividad inversora del Estado, como se puede contrastar con la ecuación 1.1, se corresponde con la necesidad del Estado capitalista de potenciar la acumulación de capital mediante el abaratamiento de costos para empresas, y por tanto se potencia la posibilidad de competencia entre empresas y el dinamismo económico a nivel interno.

La tendencia de gasto estatal en funciones económicas (Infraestructura y actividad productiva) y del stock de capital neto que se puede evidenciar en el gráfico N°3 es a incrementar a lo largo de la década. Esto va muy acorde a los objetivos de ambos gobiernos de la Concertación en mejorar la conectividad interna y externa, como también de alcanzar un mejoramiento sustantivo en las condiciones de vida de la población. Esto implicó mayor dinamicidad del mercado interno a nivel territorial, garantizando un mayor poder de compra en familias que anteriormente se encontraban debajo de la línea de la pobreza, como también un incremento de los stocks netos de capital en empresas mediante la inversión del Estado en tecnología y capital fijo en forma de subsidios. Esta política le otorgó una mayor legitimidad al Estado en su forma neoliberal como también potenció la acumulación de capital al influir indirectamente en un aumento de la capacidad de consumo de las familias en Chile.

Gráfico N°3. Stock de capital neto con funciones de depreciación y gasto estatal en funciones económicas por año.

²⁹ Geert Reuten. *The unity of capitalist economy and the State*. Leiden: Brill, 2019.



Ahora, la forma en que se hizo este gasto estatal en funciones económicas en áreas productivas fue más que nada por medio de políticas industriales horizontales, siendo Fundación Chile la única institución dedicada a la política industrial vertical.³⁰ Esto confirma el carácter secundario del Estado en cuanto a la diversificación, aunque no inexistente. Aún sin tener un carácter empresarial e interventor fuerte, el Estado chileno contribuyó a la formación de acoplamientos tanto productivos como de construcción transversal de habilidades mediante la inversión en infraestructura transferible entre sectores industriales y en la inversión del Estado en capital humano especializado que pudiera contribuir a fortalecer las áreas primarias exportadoras con nuevas técnicas y tecnología.³¹

d) Apertura comercial y flujos de inversión

Un aspecto contingente, pero necesario para analizar el caso chileno, es el rol de las privatizaciones y la apertura comercial de la economía chilena durante los años noventa. La estrategia de desarrollo adoptada por Chile durante este periodo fue la de regionalismo abierto poniendo énfasis en la búsqueda de una segunda fase exportadora.³² Como el objetivo en ningún caso fue eliminar las privatizaciones llevadas a cabo en el periodo anterior a la democracia, lo que hizo la Concertación en sus dos primeros gobiernos fue incentivar el comercio regional eliminando barreras arancelarias, abrir las puertas a capitales externos para hacerse con concesiones, y con ello, solidificar el modelo primario exportador chileno mediante la canalización de flujos de inversión hacia los sectores mineros y agropecuarios, como también de comenzar a introducir un fuerte flujo de capitales hacia el sector de servicios y del retail logrando así un estímulo económico que pueda generar crecimiento y alimentar las necesidades tributarias para financiar

³⁰ Manuel Agosin & Claudio Bravo Ortega. *The emergence of new successful export activities in Latin America: The case of Chile*. Working paper 236, Santiago, Chile: Universidad de Chile, 2007

³¹ Amir Lebdioui. *Chile's Export Diversification since 1960: A Free Market Miracle or Mirage?* *Development and Change*, 50(6): 1624-1663. 2019.

³² José Miguel Ahumada. *The Political Economy of Peripheral Growth. Chile in the Global Economy*. Palgrave Macmillan, 2019.

los programas sociales puestos en marcha. Una política relevante fue la reducción brusca del arancel a las importaciones, bajando de una tasa del 15% a una del 11% el año 1991.³³

Para el periodo de fines de los ochentas la inversión extranjera, tanto directa como indirecta, estuvo estancada por la incertidumbre producida por el paso hacia la democracia, ya que los empresarios temían la imposición de términos comerciales desfavorables.³⁴ En contraposición a este escenario la Concertación apostó por dinamizar el sector privado, y en especial el sector de exportaciones de recursos primarios, tales como el salmón y el cobre, mediante la firma de variados tipos de acuerdos comerciales, buscando eliminar o disminuir tarifas a los productos exportados y de productos importados hacia Chile, como también apostar por una política de estabilización de la inflación en conjunto con el Banco Central. Esto trajo como resultado que entre 1990 y 1998 ingresaron cerca de 24 mil millones de dólares mediante inversión extranjera directa.³⁵ Esta multiplicación casi por 10 de la inversión extranjera con respecto a la década anterior creó un ambiente dinámico económicamente que favoreció notablemente en la formación bruta de capital interno y a la diversificación de los mercados a los cuales se dirigían las exportaciones de recursos primarios.

Aún con los beneficios que trajeron la inversión extranjera y la liberalización del comercio, el firmar cuantiosos tratados de libre comercio puso a la economía chilena entre la espada y la pared. Esto ocurre ya que dichos tratados ponen constricciones en cuanto a la posibilidad de diversificar e invertir desde el Estado en sectores para promover la creación de nuevas industrias competitivas mediante la implantación de políticas industriales de sustitución de importaciones. Esto implica la debilitación del anclaje de tipo fiscal ya que el Estado se ve imposibilitado de mantener ciertas ramas de la producción bajo medidas de protección, y con ello también promover el desarrollo de nuevas ramas que compitan con productos importados, lo que implica que aquellos sectores anteriormente protegidos se vean desfavorecidos por tratados de libre comercio y entren en un proceso de descomposición paulatina a lo largo del tiempo al hacerse cada vez menos competitivos y que la aparición de nuevos sectores industriales se vea mermada. Un ejemplo paradigmático de la oposición de sectores industriales nacionales a tratados de libre comercio durante los noventa es el caso de la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA) contra el tratado a firmarse con MERCOSUR el año 1996. Este tratado significó un duro golpe a la competitividad de mercancías agrícolas chilenas tales como el azúcar, lácteos, trigo, y harina, al garantizar la liberalización de dichos productos y con ello la disminución gradual de la producción de estas mercancías. Esta oposición terminó sin buenas noticias para el sector agrícola chileno ya que se hizo efectivo el tratado de libre comercio con MERCOSUR y con ello se le otorgó un paquete de compensación de 500 millones de dólares al sector agrícola dejando sin opciones de desarrollo a dicha rama industrial.³⁶

e) Segunda fase exportadora y consolidación de la matriz productiva

Una de las tareas principales de ambos gobiernos de la Concertación durante los noventa fue la de mantener los pilares esenciales del modelo económico chileno instaurado en dictadura dadas las tensiones políticas que existían en dicho periodo de transición. Esta mantención de los pilares económicos y políticos del neoliberalismo en Chile significó continuar con la liberalización de la economía y la consolidación de un Estado regulador. En este contexto se le otorgó al Estado la tarea de ampliar los mercados extranjeros compradores de exportaciones chilenas y la regulación de los flujos de inversión

³³ Ricardo Ffrench-Davis. *Reformas económicas en Chile 1973-2017*. Santiago: Taurus, 2018.

³⁴ Graciela Mognillansky. *La inversión en Chile: ¿El fin de un ciclo en expansión?* Santiago, Fondo de Cultura Económica, 1999.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Leslie Wehner. *Chile's Rush to free trade agreements*. Revista de ciencia política, 31(2), 207-226, 2011.



hacia el país principalmente dirigidos hacia el sector minero. El objetivo final de esta estrategia de desarrollo y de acción estatal fue la de promover una segunda fase exportadora.³⁷

Con esta tarea en mente se prioriza la estabilidad macroeconómica, ya que era la principal forma de garantizar flujos constantes de capital hacia el país, por sobre la creación de nuevas industrias nacionales competitivas. La diversificación productiva, por lo tanto, queda relegada a un segundo plano. Se puede evidenciar esto con la escasa diversificación de la canasta de bienes exportados durante el periodo de los noventa, siendo la minería el sector que abarca la mayor parte de las exportaciones totales de Chile³⁸. De hecho, se puede argüir que, en cuanto a políticas industriales, existe una mayor ortodoxia neoliberal en la vuelta a la democracia que en la dictadura militar, en donde se implementaron mayor cantidad de políticas industriales por parte del Estado para hacer frente a la crisis de la deuda de los ochenta, donde se comienza una fuerte intervención en pos de fortalecer el sector productor de alimentos.³⁹

El esfuerzo por diversificar la matriz productiva durante los noventa es prácticamente nulo a excepción de incipientes políticas industriales de carácter horizontal y un par de políticas verticales a mano de Fundación Chile, siendo el caso de los arándanos el más exitoso⁴⁰. Los fondos fiscales dirigidos a la ciencia, tecnología e innovación estuvieron estancados desde el inicio de los noventa hasta el 2004, donde incrementa nuevamente el ingreso fiscal proveniente del cobre. Recién en 2006, cuando se crea el fondo de innovación para la competencia, es que existe un incremento del gasto estatal en investigación y desarrollo de nuevas tecnologías.⁴¹ El anclaje fiscal, por lo tanto, es tan débil que no existe un motor real para diversificar la matriz productiva en los noventa a partir de la redirección de los ingresos del Estado hacia nuevos sectores productivos.

También jugó un rol relevante que los sectores primario exportadores tradicionales presionaran al gobierno para firmar acuerdos de libre comercio que los benefició sin necesidad de implementar cambios estructurales de la matriz productiva tradicional hasta ese momento operativa. Este estancamiento de la diversificación de la matriz productiva se puede explicar en parte también por el inmovilismo que genera el cuantioso flujo de renta ricardiana hacia sectores como el minero, y en específico aquellos dedicados a la extracción de cobre, que no existe un interés en desarrollar capacidades tecnológicas que permitan generar anclajes que aporten a la diversificación, sino que el enfoque principal está en apropiarse y tomar ventaja de esta renta de la tierra.⁴²

Este panorama político y económico con el que tuvo que lidiar la Concertación por medio de la acción estatal estuvo cargado entonces hacia el camino de consolidación en vez de diversificación de la matriz productiva dependiente de la exportación de recursos naturales. La acción política del Estado chileno, determinada tanto por condicionantes económicas e institucionales/legales, tendió entonces a la legitimización de sí mismo como también de una matriz productiva dependiente de recursos primarios, cuyos cimientos se encontraban en las reformas neoliberales de la dictadura militar.

³⁷ José Miguel Ahumada. *The Political Economy of Peripheral Growth. Chile in the Global Economy*. Palgrave Macmillan, 2019.

³⁸ Amir Lebdioui. *Economic diversification and development in Resource-dependent economies: Lesson from Chile and Malaysia*. University of Cambridge. P. 29. 2019.

³⁹ Amir Lebdioui. *Chile's Export Diversification since 1960: A Free Market Miracle or Mirage?* *Development and Change*, 50(6): 1624-1663. 2019.

⁴⁰ Manuel Agosin & Claudio Bravo Ortega. *The emergence of new successful export activities in Latin America: The case of Chile*. Working paper 236, Santiago, Chile: Universidad de Chile. 2007

⁴¹ María Elena Varas. *Economic Diversification: The case of Chile*. 2012.

⁴² Amir Lebdioui. *Chile's Export Diversification since 1960: A Free Market Miracle or Mirage?* *Development and Change*, 50(6): 1624-1663. 2019.

Reflexiones finales

En términos macroeconómicos se puede aseverar que en general este periodo se caracterizó por una gran estabilidad, un fuerte carácter dinámico en cuanto a la entrada de capitales extranjeros, como también de una inversión mucho más focalizada de los ingresos fiscales, buscando disminuir el descontento social provocado por los altos niveles de incertidumbre económica del periodo de la dictadura militar, como también de los altos niveles de pobreza que se arrastraban de aquellos años. La mantención de un ritmo acelerado de crecimiento y de baja conflictividad social fue uno de los grandes logros de la Concertación hasta la depresión económica vivida a partir de 1998. Sin embargo, aún con altos niveles de crecimiento económico sostenido a lo largo de la década, la desigualdad económica y concentración de la riqueza se agudizan y los enclaves institucionales no hicieron más que reproducir tal desigualdad. Estos enclaves institucionales, que son de un carácter contingente pero necesarios para el análisis pormenorizado del caso chileno, también están enraizados en la “institucionalidad chilena” que se reproduce como una institucionalidad patrimonial que pone énfasis en intereses particulares sobre intereses generales y una escasa cooperación que deriva en altos niveles de desigualdad y exclusión social.⁴³

En lo que concierne a nuestra pregunta de investigación se puede afirmar que el Estado jugó un rol central en el proceso de recomposición de la forma nacional de acumulación de capital, como también del proceso de legitimización. Legitimidad que recobra el Estado frente a la clase obrera con un modelo neoliberal de acumulación que hasta el momento de la crisis a fin de la década de los noventa opera con altos niveles de crecimiento a la vez que se logra aumentar el gasto estatal dirigido a satisfacer necesidades sociales. Cabe destacar que el proceso de reconciliación tuvo un carácter de cooperación tripartita limitada, en donde empleadores, sindicatos, y el Estado mediaron en la resolución de conflictos y búsqueda de soluciones que se materializaran en reformas sociales, aunque con mayor rol de privados y del Estado a favor de los intereses de dichos privados.⁴⁴ Este carácter regulador en favor de los intereses privados tiene como fundamento la constitución política de 1980, donde se ata la acción del Estado a una forma específica. Fuera de sus funciones y determinaciones necesarias, también se puede señalar que el Estado chileno tuvo un rol clave en garantizar la transición pactada, que dada la especificidad contingente de Chile de ser un país saliendo de una dictadura militar, no eran posibles cambios de fondo al modelo de acumulación neoliberal.

La necesidad de legitimación del Estado en su forma neoliberal, llevada a los hechos por el plan de “crecimiento con equidad”, le otorga características contingentes y de especificidad histórica a este proceso de continua legitimación del Estado frente a la clase trabajadora y las distintas fracciones de clase que la componen. El rol del Estado en la acumulación de capital en Chile queda por tanto sintetizado en dos momentos que ocurren simultáneamente: en el momento económico del Estado como facilitador de la acumulación de capital y de la ganancia privada mediante la promoción del ingreso de capitales extranjeros y la inversión en el sector minero y agrícola, y el momento político del Estado en tanto que legitimador de sí mismo y del sistema capitalista ante la clase obrera gracias a la implementación de políticas sociales que disminuyeron el problema de la pobreza heredado en el país de la dictadura. A su

⁴³ Lucian Peppelenbos. *The Chilean Miracle. Patrimonialism in a modern, free-market democracy*. The Hague, CERES, pp. 211-224, 2005.

⁴⁴ Gonzalo Falabella. “Chile: Tripartism, economic, democratic reforms and socio-economic results, 1990-2007.” En “*New Latin American Development Strategies in a changing international economic and political context*”. Eds. Vibeke Andersson, Steen Fryba Christensen. Aalborg University, 2008.

vez las reformas claves que hicieron posible esta particular actuación del Estado en el periodo descrito fueron las reformas tributarias, que hicieron posible la ampliación del radio de acción del Estado.

La síntesis de estas distintas necesidades como también de los factores contingentes de carácter político y económico decantaron en la consolidación de una matriz productiva poco diversificada, dependiendo principalmente de la exportación de cobre. Una de las mayores trabas para la diversificación productiva fue la escasa posibilidad del Estado de actuar como empresario activo, siendo relegado a una función reguladora más que interventora. Estas trabas se expresan como consecuencia de la base legal del modo de acumulación de capital en Chile concretizada en la constitución de 1980. Dentro de este marco acotado de acción el Estado opta por potenciar el ingreso de inversión extranjera mediante la garantía de estabilidad económica sostenida y tratados económicos con múltiples países. Y ya que el crecimiento económico de Chile dependía fuertemente de la exportación de recursos naturales, el Estado facilita la entrada de capitales focalizando la inversión hacia sectores exportadores localizados principalmente en la minería. Esto decanta finalmente en la consolidación de una matriz productiva altamente dependiente de la exportación de recursos naturales sin valor agregado durante los noventa en Chile. El Estado durante los noventa, por ende, tuvo quizás la tarea más importante de la historia contemporánea de Chile: la legitimización mediante políticas sociales del carácter neoliberal del modelo económico y la consolidación de una matriz productiva dependiente de la exportación de recursos naturales que sigue vigente hasta la época presente.

Para concluir puede sostener que una perspectiva que queda abierta a estudiarse ahora es el efecto en la actualidad de políticas económicas y sociales instauradas durante los noventa en Chile, que, en términos dialéctico-sistemáticos, influyeron en la aparición de nuevos elementos necesarios a partir de políticas contingentes. Una nueva necesidad que debe procesar el capitalismo son las barreras ecológicas impuestas por el cambio climático, que peligran la reproducción normal y prolongada del sistema capitalista en su forma actual. En Chile esto cobra especial importancia dada la relevancia económica que juega la exportación de recursos naturales. Siendo la exportación de muchos de estos productos intensificada durante los noventa como por ejemplo el salmón, el cobre y los arándanos. Futuras investigaciones, por ende, pueden ir en la senda de buscar las conexiones específicas entre políticas económicas implementadas para fortalecer la acumulación de capital en Chile en base una matriz productiva dirigida a la exportación de recursos naturales. En este periodo empiezan a generarse las dificultades de abandonar la exportación de recursos naturales tanto por la política de tratados de libre comercio que iba a implementar hasta la década de los 2000 como por la escasa diversificación horizontal no relacionada a causa de un Estado enfocado más en un rol regulador que interventor. Por tanto, la profundización del estudio de la conformación de la matriz productiva en clave ecologista puede ayudar a responder cómo mitigar y adaptarse al cambio climático, encontrando los nudos de dichas dificultades en enclaves político-económicos implementados durante los noventa.

Bibliografía y fuentes utilizadas

- Manuel Agosin & Claudio Bravo Ortega. *The emergence of new successful export activities in Latin America: The case of Chile*. Working paper 236, Santiago, Chile: Universidad de Chile. 2007
- Karl Aiginger & Dani Rodrik. *Rebirth of Industrial Policy and an Agenda for the Twenty-First Century*. Springer Journal of Industry, Competition and Trade, 06 de enero 2020. <https://doi.org/10.1007/s10842-019-00322-3>
- José Miguel Ahumada. *The Political Economy of Peripheral Growth. Chile in the Global Economy*. Palgrave Macmillan, 2019.



- Richard M. Auty. *The political economy of resource-driven growth*. European Economic Review, 2001, vol. 45, issue 4-6, 839-846
- Ha-Joon Chang. An Institutional Perspective on the Role of the State. Towards an Institutional Political Economy. En, Leonardo Burlamaqui, Ana Castro & Ha-Joon Chang (eds.), *Institutions and the Role of the State*. UK: Edward Elgar, 2000)
- Ha-Joon Chang & Ilene Grabel. *Reclaiming Development. An alternative economic policy manual*. New York: Zed Books, 2014
- Constitución Política de la República de Chile, art. 19, 2003.
- José Díaz, Rolf Lüders, & Gert Wagner. *La República en Cifras. Chile 1810-2010*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 2016.
- Gonzalo Falabella. "Chile: Tripartism, economic, democratic reforms and socio-economic results, 1990-2007." En "New Latin American Development Strategies in a changing international economic and political context". Eds. Vibeke Andersson, Steen Fryba Christensen. Aalborg University, 2008.
- Gonzalo Falabella. "Nueve caminos al desarrollo." En "Miradas interdisciplinarias a los nudos del desarrollo en Chile." Gonzalo Falabella (ed.). Dictus Publishing, 2015.
- Ricardo Ffrench-Davis. *Reformas económicas en Chile 1973-2017*. Santiago: Taurus, 2018.
- Manuel Garretón. *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*. Santiago: ARCIS-CLACSO, 2012.
- Bob Jessop. *Miliband-Poulantzas Debate*. In Keith Dowding (Ed.), *Encyclopedia of power* (pp. 416-417). London: Sage, 2011.
- Amir Lebdioui. *Economic diversification and development in Resource-dependent economies: Lesson from Chile and Malaysia*. University of Cambridge. 2019.
- Amir Lebdioui. *Chile's Export Diversification since 1960: A Free Market Miracle or Mirage?* Development and Change, 50(6): 1624-1663. 2019.
- Rolf Lüders. *El modelo económico chileno y la subsidiariedad*. En Claudio Arqueros y Álvaro Iriarte (Eds) *Subsidiariedad en Chile. Justicia y Libertad*. Santiago: Fundación Jaime Guzmán, 149-172, 2016.
- Mariana Mazzucato. *The Entrepreneurial State: Debunking public vs. private sector myths*. Anthem Press. 2015
- Ralph Miliband. *Replica a Nicos Poulantzas*, 1970. En Horacio Tarcus (Ed), *Debates sobre el Estado capitalista*, pp. 91-103. Buenos Aires: Imago Mundi, 1991
- Graciela Mogueillansky. *La inversión en Chile: ¿El fin de un ciclo en expansión?* Santiago, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Tomás Moulian. *Chile actual. Anatomía de un mito*. Santiago: Lom, Arcis, 1997.
- Oscar Muñoz. *El modelo económico de la Concertación*. Santiago: Catalonia, 2008.
- José Gabriel Palma. *Desindustrialización, desindustrialización "prematura" y un nuevo concepto de síndrome holandés*. En Gonzalo Martner & Eugeio Rivera (Eds.). *Radiografía crítica al modelo chileno*. Santiago: LOM, 2013.
- Lucian Peppelenbos. *The Chilean Miracle. Patrimonialism in a modern, free-market democracy*. The Hague, CERES, pp. 211-224, 2005.
- Nicos Poulantzas. *El problema del Estado capitalista*, 1969. En Horacio Tarcus (Eds), *Debates sobre el Estado capitalista*, pp. 71-90. Buenos Aires: Imago Mundi, 1991.
- Joseph Ramos. *Una estrategia de desarrollo a partir de los complejos productivos*. Revista de la CEPAL 66, diciembre 1998.
- Geert Reuten. *The unity of capitalist economy and the State*. Leiden: Brill, 2019.
- Javier Rodríguez. *Desarrollo y desigualdad en Chile (1850-2009)*. Santiago: LOM, 2018.
- Carlos Ruiz Encina. *De nuevo la sociedad*. Santiago: LOM, 2015.
- Jeffrey Sachs and Andrew M. Warner. *The Big Rush, Natural Resource Booms and Growth*, Journal of Development Economics, v59, 43-76, 1999.

- Omar Sánchez. *Mobilizing Resources in Latin America*. United States: Palgrave MacMillan, 2011.
- Guido Starosta & Gastón Caligaris. *Trabajo, Valor y Capital. De la crítica marxiana de la economía política al capitalismo contemporáneo*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes Editorial, 2017.
- Maria Elena Varas. *Economic Diversification: The case of Chile*. 2012.
- Robert Wade, *The developmental State: Dead or Alive?* *Development and Change* 49(2): 518–546. DOI: 10.1111/dech.12381.
- Leslie Wehner. *Chile's Rush to free trade agreements*. *Revista de ciencia política*, 31(2), 207-226, 2011.