

ESTADO EMPRENDEDOR: COMPLEJIDAD DE LA ECONOMÍA, NO MAYOR BIENESTAR

- El actual gobierno, busca migrar a un “nuevo modelo de desarrollo”, donde el Estado tenga un mayor rol en la economía, potenciando sectores de mayor complejidad.
- Esta idea proviene de economistas tales como Mariana Mazzucato, quien fundamenta su teoría con ejemplos, la mayoría de hace décadas -como el caso de Corea del Sur-, más que en evidencia causal.
- Con la evidencia disponible, no es evidente que sea necesario un nuevo modelo de desarrollo. Por el contrario, siguiendo el modelo de Nueva Zelanda, parece más promisorio la idea de explotar las ventajas competitivas del país para lograr el anhelado desarrollo.

La economía chilena enfrenta tiempos difíciles. En 2023 el PIB podría caer hasta 1,5% y el crecimiento potencial sigue muy por debajo al de décadas anteriores. Para fomentar nuevamente el crecimiento y aumentar la productividad, el actual gobierno busca promover un rol más activo del Estado en la economía. Este concepto se conoce como “Estado emprendedor” y es impulsado por la economista italiana, Mariana Mazzucato, quien estuvo recientemente reunida con diferentes autoridades de nuestro país y generó numerosos debates respecto a la real necesidad de “un nuevo modelo de desarrollo” como el que propone el gobierno del Presidente Boric.

Como idea general, se busca transformar el capitalismo mediante intervenciones estatales que orienten la actividad a “misiones” para fomentar nuevos mercados. Según Mazzucato, debido a los altos riesgos que tienen cierto tipo de inversiones, es necesario contar con organizaciones públicas -tales como bancos de desarrollo, que el gobierno pretende pilotear con recursos de Corfo entregados en la ley de presupuesto que se discute en el Congreso-, que exploren y tomen dichos riesgos, los cuales los privados no estarían dispuestos a asumir.

Para sustentar la teoría de que el Estado ha sido esencial en la creación de mercados, la economista expone ejemplos como el de Corea del Sur, en donde la industrialización se logró gracias al ambiente económico que creó el gobierno para que las empresas locales lograran competir (barreras arancelarias, regulación de

precios, financiamiento, entre otras). Sin embargo, la industrialización coreana de los 60' no es compatible con las actuales formas de trabajo (encadenamiento productivo) ni con las actuales normas del comercio internacional¹.

De esta manera, estas empresas producían a cambio mayor contenido tecnológico, impulsando el “conocimiento colectivo”. Así, se sostiene que para que Chile salga del estancamiento y repunte su crecimiento, tiene que migrar a un modelo de desarrollo que potencie sectores de mayor productividad, que son los de mayor tecnología, es decir, los más complejos.

En esa línea, existe un debate acerca del bajo grado de diversificación que tiene la matriz productiva de nuestro país, dado que la minería representa cerca del 50% de las exportaciones. Organismos internacionales indican que la escasa diversificación de las exportaciones de Chile es una debilidad estructural. Un ejemplo, son las clasificadoras de riesgo *Standard & Poor* y *Moody's Investor Service*, que en un reporte de 2019 señalan que una mejora crediticia para el país requiere de un mayor grado de diversificación.

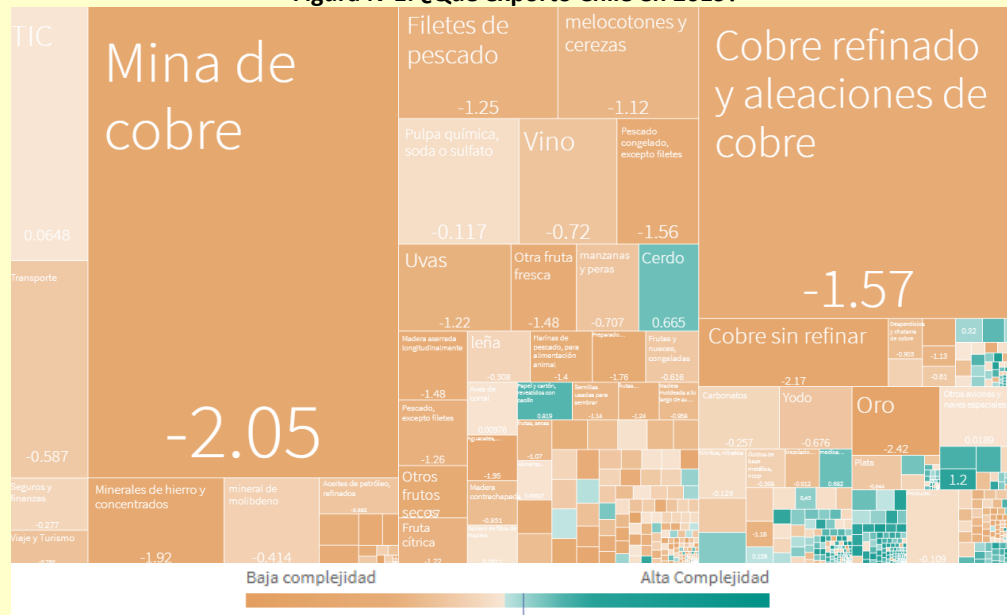
Sin embargo, poco se ha estudiado sobre los efectos en el crecimiento económico y por ende, del bienestar de la ciudadanía, de aumentar la complejidad de la matriz productiva. De acuerdo al *Economic Complexity Index* del *Atlas Economic Complexity* (que incluye a 133 países del mundo), Chile se situó en el lugar 71 para la última medición del 2019, es decir, es parte de la mitad de países con menor nivel de complejidad. Cabe destacar que para la medición de 2004 el país se ubicó en el puesto 73, por lo que se puede decir que la complejidad de la matriz exportadora no ha cambiado mucho en los últimos 15 años.

Durante esos años, Chile se ha caracterizado por ser un país exportador de materias primas, los cuales, de acuerdo con esta estimación, son considerados productos de “baja complejidad”. En la Figura N°1 se puede ver en detalle la composición de la matriz exportadora de Chile para el año 2019, evidenciando además, que la mayoría de los productos son, de acuerdo a ese estudio, de baja complejidad.

¹ Además, no existen análisis de costo-beneficio riguroso de tales políticas, las que en el caso de fracasar son asumidas con cargo a impuestos.

LA MAYORÍA DE LOS PRODUCTOS DE LA MATRIZ EXPORTADORA DE CHILE SON DE BAJA COMPLEJIDAD

Figura Nº1: ¿Qué exportó Chile en 2019?



Nota: Los números en el cuadro representan el puntaje que se le asigna a cada producto dependiendo del nivel de complejidad. Estos pueden tomar valores entre 2,4 y -3,2, en donde el primero corresponde a la categoría de mayor complejidad y el segundo al de menos.

Fuente: *Atlas Economic Complexity*.

MAYOR COMPLEJIDAD NO IMPLICA MAYOR CRECIMIENTO

Sin embargo, mayor complejidad no implica mayor crecimiento. Para comprobar lo anterior, comparamos, para cada uno de los 124 países con datos disponibles, la diferencia entre el ranking *Economic Complexity Index* de 2004 y el de 2019 y diferentes medidas de crecimiento económico.

Se estableció así un índice que, relativo a Chile, da cuenta de los países que complejizaron su matriz exportadora más que nuestro país (es decir, si la diferencia entre el lugar que obtuvo en 2004 y 2019, fue mayor o igual a la diferencia obtenida por Chile en ese período). Y, por otro lado, también en términos relativos a Chile, se fijó que un país tuvo un aumento considerable en sus exportaciones, si la diferencia entre las exportaciones de 2019 y 2004 fue mayor o igual a la obtenida por nuestro país (US\$ 38.804 millones, a precios actuales).

Se obtuvo que de los 55 países que aumentaron su nivel de complejidad más que Chile en el período 2004-2019, solo 16 (un 29%) aumentaron sus exportaciones por sobre el nivel alcanzado por nuestro país. Por el contrario, 38 países (69%) tuvieron una performance peor que la de Chile.

Si se hace el mismo ejercicio, pero analizando la variación en el PIB per cápita, el resultado es el mismo: de 55 países que tuvieron una mejora mayor a la de Chile en el *Economic Complexity Index*, en el período 2004-2019, 16 aumentaron su PIB per cápita por sobre Chile y 38 tuvieron un desempeño menor al de Chile.

Así, no es evidente que un aumento de la complejidad implique un mayor crecimiento económico. Un dato empírico que cuestiona la idea de la necesidad de buscar un nuevo modelo de desarrollo.

UN EJEMPLO A SEGUIR: EL CASO DE NUEVA ZELANDA

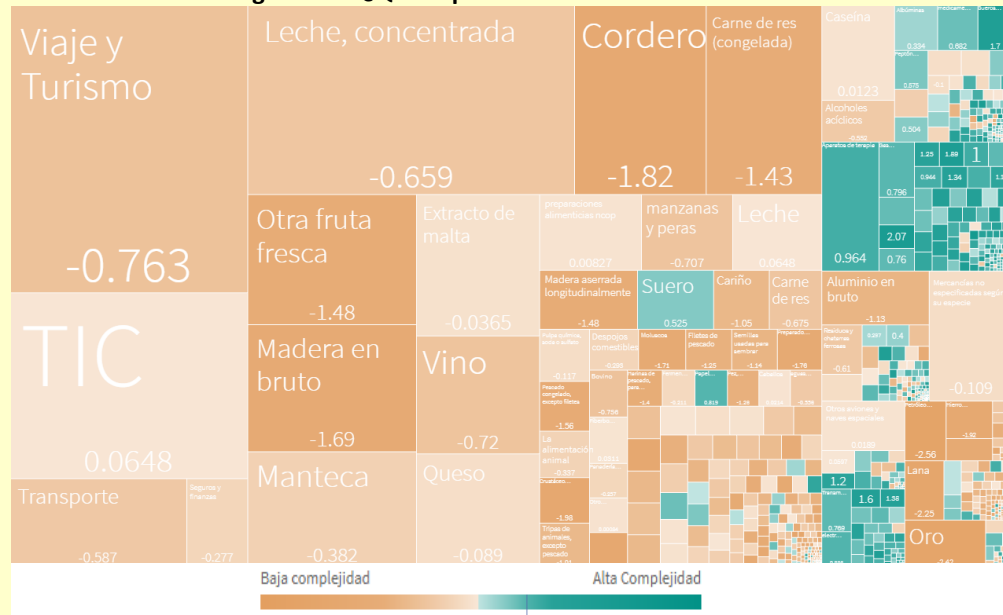
En línea con lo anterior, un estudio de Clapes UC² utiliza a Nueva Zelanda como horizonte de desarrollo a mediano plazo para Chile considerando sus similitudes con nuestro país en la política monetaria, fiscal y comercial; la importancia de la exportación de recursos naturales y su ubicación geográfica.

Además, es un país que tiene un puntaje similar al de Chile en el *Economic Complexity Index*: Nueva Zelanda tiene un puntaje promedio de -0,17 y nuestro país -0,24. Gráficamente, comparando las figuras N°1 y N°2, queda claro que la canasta exportadora de Nueva Zelanda no es muy diferente a la de Chile, al menos, en términos de su nivel de complejidad. Pese a que Chile se concentra en la minería y el país oceánico en la agroindustria, la clave es que cada país se especializa donde tiene sus principales ventajas competitivas y en base a ellas, intercambia con el resto del mundo.

² Hermann González, Felipe Larraín y Oscar Perelló. Clapes UC (2020): Diversificación de Exportaciones: ¿es Chile diferente a Australia y Nueva Zelanda?

LA CANASTA EXPORTADORA DE NUEVA ZELANDA NO ES MUY DIFERENTE A LA DE CHILE

Figura N°2: ¿Qué exportó Nueva Zelanda en 2019?



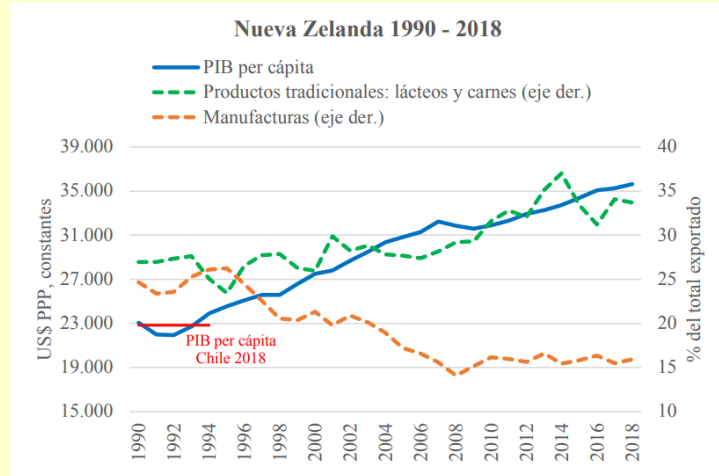
Nota: Los números en el cuadro representan el puntaje que se le asigna a cada producto dependiendo del nivel de complejidad. Estos pueden tomar valores entre 2,4 y -3,2, en donde el primero corresponde a la categoría de mayor complejidad, y el segundo al de menos.

Fuente: *Atlas Economic Complexity*.

En 1994, Nueva Zelanda tenía un nivel de ingreso per cápita similar al que tuvo Chile en 2018. Hoy ese indicador es casi el doble que el nuestro. Ese crecimiento ha ido de la mano de un aumento de la participación de sus productos tradicionales en la matriz exportadora, y de una reducción de la participación de manufacturas, como se puede notar en el Gráfico N°1. De esta forma, entre 2004 y 2019, bajó nueve puestos en el *Economic Complexity Index* (como se mencionó Chile se mantuvo prácticamente estable entre ambos años). Lo anterior es otra muestra que el desarrollo económico de Nueva Zelanda no ocurrió mediante un desplazamiento de exportaciones hacia productos con mayor sofisticación económica, sino por el contrario, ocurrió a la par de un proceso de especialización en sus exportaciones donde tiene mayores ventajas.

EL AUMENTO DEL INGRESO PER CÁPITA DE NUEVA ZELANDA HA IDO DE LA MANO DE UN AUMENTO DE LA PARTICIPACIÓN DE SUS PRODUCTOS TRADICIONALES EN LA MATRIZ EXPORTADORA Y DE UNA REDUCCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE MANUFACTURAS

Gráfico N°1: Desarrollo económico y exportaciones en Nueva Zelanda



Fuente: Clapes UC.

REFLEXIONES FINALES

Para potenciar el crecimiento, el actual gobierno busca migrar a un “nuevo modelo de desarrollo”, siguiendo las ideas de crear un “Estado Emprendedor”. Esto es altamente riesgoso para el país, ya que su teoría se basa en anécdotas -la mayoría de hace décadas, como es el caso de Corea del Sur-, las cuales son inviables de implementar actualmente.

Chile no necesariamente debe implementar un nuevo modelo de desarrollo. Países como Australia o Nueva Zelanda siguieron un camino distinto. Aprovechando las ventajas competitivas que tenían en materias primas, lograron hacer crecer sostenidamente sus ingresos, alcanzar el desarrollo y hoy son países a los que aspiramos igualar.