



La carta del GETEM

Carta número 59, septiembre de 2024

“Crisis del modelo neoliberal y los afanes de reindustrialización en Chile: la siderurgia de Huachipato y la industria militar”, por Sebastián Monsalve Egaña

La descomposición del modelo neoliberal y la carencia de alternativas

En anteriores cartas del GETEM (número 42: Guerras y sanciones económicas internacionales: Notas para el desarrollo de América Latina en el marco de la crisis de la globalización neoliberal, número 30: Misiones de Paz y Agenda 2030: apuntes críticos a la fusión entre seguridad y desarrollo y número 17: La Pandemia y la descomposición del modelo neoliberal en Chile COVID-19, crisis económica y cambio estructural) hemos analizado la crisis del modelo de desarrollo neoliberal en América Latina, en donde se ha caracterizado por establecer una economía meramente extractivista, orientada a la exportación, imponiendo la reversión del proceso industrializador que se había logrado durante la época desarrollista (1940-1970) y asignando al Estado un rol mínimo en la economía.

Esta crisis no ha supuesto una ruptura revolucionaria para imponer un modelo alternativo sino más bien una paulatina descomposición del modelo neoliberal (estancamiento de los índices de crecimiento, volatilidad de la inversión extranjera, conflictos ambientales, etc.), así como también del sistema político que lo sustenta.

Esta descomposición no es proceso lineal, al contrario, es una mezcla entre buenas intenciones, búsqueda activa de posibilidades y aprovechamiento de oportunidades, por lo que no es extraño que se generen diversos vaivenes políticos y económicos que parecieran revertir el proceso¹. Esto implica que exista una sensación de incertidumbre económica y política, lo cual se ha traducido en un alto grado de conflictividad social en muchos países (como se ha observado en Chile, Ecuador y Colombia, en el periodo prepandemia).

Esto no necesariamente se traduce en un rechazo a los principios del régimen democráticos liberal, sino más bien una crítica a la incapacidad de los gobiernos para implementar medidas contundentes (masivas e inmediatas) para afrontar los diversos problemas socioeconómicos que afectan a la gente. Es decir, la descomposición del modelo neoliberal evidencia la impotencia de los Estados para implementar grandes procesos colectivos que den respuesta a los distintos

¹ Un ejemplo es el experimento ultra neoliberal de Milei en Argentina y de Bolsonaro en Brasil.

problemas socioeconómicos de la población. Si bien, se tiende a identificar esta incapacidad como si fuera solo un problema de liderazgo personal de la élite política (como se plantea en las formulaciones populistas que acentúan el rol individual del/la líder), este es un fenómeno estructural que deriva del modelo del Estado “mínimo”².

En este sentido se observa con creciente interés, por su rápido crecimiento económico e industrial, países como China, Corea del Sur, Taiwán, Malasia, entre otros, que representan cierto modelo de capitalismo de Estado (con variantes más o menos autoritarias). También se toma como referencia al modelo socialdemócrata de Estado del Bienestar de los países escandinavos por la alta calidad de vida y protección social que entrega a la población. Sin embargo, en América Latina ninguno de estos casos se ha logrado posicionar como la alternativa viable para establecer un modelo económico post neoliberal.

Ante la carencia de un modelo integral de desarrollo alternativos lo que ha predominado es una tendencia a asumir que el desarrollo exige modificar la matriz productiva y favorecer un activo rol del Estado en la dirección de los procesos productivos. Ciertamente esto está lejos de ser una política industrial propiamente tal³, por lo que la forma de aumentar el rol económico del Estado parecer ser algo secundario, como si el resultado fuera el mismo si se realiza mediante empresas públicas existentes, la creación de nuevas o, incluso, asignándole un rol económico de la industria militar gestionada por las Fuerzas Armadas (FFAA).

Así, la crisis neoliberal en la región ha impulsado el uso de las FFAA como actores económicos. Es cierto que esto no es nuevo y que desde hace décadas en varios países de la región las FFAA han desempeñado importantes actividades económicas. Pero, esas se dieron bajo un claro modelo de desarrollo. En cambio, en la actual crisis del modelo neoliberal, la intervención económica de las FFAA se da sin un marco político que permita darle un sentido más allá de una respuesta coyuntural a una necesidad. El [caso de México](#) es particularmente interesante, esto lo estamos observando en el Chile actual⁴.

El caso de Chile: La búsqueda de caminos para aumentar el rol empresarial del Estado

En Chile no solo hay carencia de un modelo alternativo, sino que también un orden jurídico que dificulta crear nuevas empresas públicas que puedan cumplir actividades económicas estratégicas. Uno de los primeros casos en que quedó en evidencia fue durante el gobierno del presidente Ricardo Lagos (2000-2006), en que se diseñó la transformación del sistema de transporte público en Santiago

² En la crisis por la pandemia del COVID-19 se expresó esta impotencia del Estado neoliberal latinoamericano, su escasa capacidad de acción y organización de la sociedad, que lo llevó solo a implementar medidas voluntaristas de corte represivo sobre la población (como son las cuarentenas y toques de queda).

³ Una política industrial no solo se centra en las empresas productivas en sí, sino que en todo el entorno en el que desarrollan su actividad (mercado y competencia, regulaciones, infraestructuras, acceso a materia primas, capital humano, desarrollo tecnológico, cadenas de valor, financiación, etc.).

⁴ Podríamos mencionar el caso de Venezuela, pero en este caso se trata de un régimen político alternativo y que, por lo tanto, no se rige por los mismos criterios que los de una democracia liberal con economía de mercado.

(conocido en su momento como el Transantiago). Al debatirse el tipo de empresa que debería llevar a cabo la labor se planteó que fuera una empresa pública (a semejanza de la antigua Empresa de Transportes Colectivos del Estado disuelta en 1981 por la dictadura). Sin embargo, ante la imposibilidad de crearla se estudió como alternativa ampliar el giro de la empresa Metro para que además de encargarse de la red de trenes subterráneos también asumiera el transporte público de superficie, además de la pequeña red de buses de acercamiento a la red de metro que ya venía gestionando. Finalmente, esto tampoco resultó y se impuso un modelo de licitación a empresas privadas que desde entonces ha estado sometido a fuertes críticas por la mala calidad del servicio.

Veinte años después Chile sigue con el mismo problema, evidenciado ahora en el ámbito de la minería. Es el caso del litio, que el gobierno del presidente Boric se opone a que sea explotado únicamente por empresas privadas y defiende que, a semejanza del cobre, exista una participación activa del Estado en la explotación del mineral. Con este fin presentó una Estrategia Nacional del Litio cuyo primer escollo fue la imposibilidad de generar una nueva empresa minera estatal. Pero, a diferencia del Transantiago, esta vez sí fue posible ampliar el giro de una empresa estatal, la Corporación Nacional del Cobre (Codelco), para que asumiera el desafío en alianza con empresas privadas. Algo parecido también se está realizando con el fomento de la participación de la Empresa Nacional del Petróleo (Enap) en la creciente industria del Hidrogeno verde y los e-combustibles.

Sin embargo, la estrategia de ampliar el giro de actividad de una empresa pública ya demuestra sus límites. Lo observamos este año con los prolongados y generalizados cortes de electricidad en Santiago tras un temporal. La situación llegó a tal punto que el gobierno amenazó con finiquitar la concesión que tiene la empresa italiana Enel en la distribución de la electricidad en la ciudad. Sin embargo, más allá del efectismo comunicacional, en la práctica la declaración del gobierno es inoperante porque no hay otra empresa en el país que se pueda hacer cargo de la labor y tampoco es posible que el Estado se haga cargo directamente de prestar el servicio, ni siquiera ampliando el giro de una empresa pública.

La crisis de la siderurgia chilena

Al igual que en EE.UU., Japón y Europa, la industria siderúrgica chilena también está pasando por una profunda crisis ante su incapacidad de competir con el acero proveniente de China. En este contexto, el 20 de marzo del presente año la Compañía Siderúrgica Huachipato (CSH), la mayor del país⁵, anunció el cierre de sus actividades argumentando que no podía competir con el acero importado desde China, acusando a las empresas de ese país de *dumping* y exigió mayores aranceles a dichas importaciones. La Comisión Antidistorsiones de Precios (CAD) aplicó entonces sobretasas arancelarias, primero de 15,3% a las bolas de acero para molienda y 15,1% a las barras de acero, subiéndolas posteriormente a 33,5% y 24,9% respectivamente. Sin embargo, el 7 de agosto de 2024, la CSH dio a conocer que suspendía sus operaciones.

⁵ Está ubicada en Talcahuano, región del Bio Bio. Una zona paradigmática de la desindustrialización en Chile producto del cierre de las minas de carbón a principio de la década de 1990.

Esta crisis desató un debate respecto a si, en el marco del modelo imperante, era legítimo proteger a una deficiente empresa privada a costa de subir los precios del acero en el país, afectando a la minería y a la construcción, frente a quienes destacaban la pérdida de empleos (cerca de 20 mil entre directos e indirectos). En ese marco la reacción del gobierno ha sido la presentación de un plan, el "Plan de Fortalecimiento Industrial del Biobío", que contempla un total de 32 medidas de reactivación económica como subsidios, flexibilizaciones tributaria, facilitación a la inversión, entre otras, para fomentar la inversión y potenciar los empleos formales en la región en sectores productivos como el forestal, siderúrgico, pesquero, metalmeccánico, transporte, servicios y energía, para así reducir el impacto laboral y productivo de corto plazo del cierre de la siderúrgica.

Una de las medidas que destaca (para lo que estamos discutiendo) es la titulada "Política nacional de construcción naval: una nueva oportunidad para el Biobío", que plantea que se impulsará la construcción nacional de todas las unidades de superficie requeridas por la Armada. Se pretende así que la industria naval se constituya en un importante generador de empleo y una demanda estable a proveedores locales en reemplazo de la CSH.

En esta línea, ha sido la Armada, a través de Astilleros y Maestranzas de la Armada (ASMAR), la rama castrense que más ha desarrollado esta visión industrial de las empresas militares. Lo ha hecho apelando a la necesidad de construir localmente los próximos navíos que se proyectan incorporar a la Armada, especialmente en lo que se refiere a la renovación de las fragatas que componen la flota de superficie. Como argumento para defender esta política se sostiene que es esfuerzo por la autonomía estratégica, pero sobre todo se plantea que cumpliría un importante rol en la reindustrialización de la economía.

No es primera vez que la Armada presenta esta idea y la defiende con los mismos argumentos. Ya lo había hecho en el año 2000 con el denominado "Proyecto Tridente", que buscaba la construcción de 8 fragatas. En su momento el proyecto fue desechado por el gobierno dado los altísimos costos que supondría y se optó por comprar navíos usados en vez de construir nuevos. Sin embargo, la Armada no se olvidó del proyecto y lo ha vuelto a presentar, con algunas modificaciones, bajo la denominación de "Plan Nacional Continuo de Construcción Naval". Este busca impulsar la construcción de buques en un horizonte de 30 años de acuerdo a los intereses nacionales a través de un desarrollo planificado y una optimización logística contribuyendo a la generación de empleos, investigación, innovación y nuevas empresas además de dejar una parte significativa de la inversión en Chile (para más detalles véase).

Esta apuesta por la construcción naval militar como instrumento industrial ante la crisis no es nueva, ya había sido anunciado por el presidente Boric en junio de este año, en su discurso de la Cuenta Pública 2024, ocasión en la que dio su respaldo a la Política Nacional de Construcción Naval, presentada por la Armada y que instaura a Asmar como empresa líder en una articulación de la capacidad de los astilleros públicos y privados. Ahora este rol se ve potenciado tras el cierre de Huachipato, ya que las faenas de Asmar pasan a ser una variable central para el

rescate de la industria del acero nacional ya que el plan naval de construcción continua puede ser un demandante de acero nacional, y próximamente de acero verde chileno, transformándose en un puntal de una nueva industrialización y también una fuente de empleo.

Reflexiones finales: Prevenciones al uso de la Industria Militar como instrumento de desarrollo económico

El apoyo político a la industria militar no solo deriva del carácter desarrollista de un gobierno de izquierda, sino que también de un contexto internacional que, tras los problemas logísticos evidenciados durante la pandemia del COVID 19 y la guerra de Ucrania, potencia la búsqueda de la "autonomía estratégica", la autosuficiencia, la seguridad económica, etc. Es decir, el discurso reindustrializador y protector de la economía nacional dejó de ser propio únicamente de una izquierda (neo) desarrollista y ha pasado a ser prácticamente el sentido común de todo análisis geopolítico. En el plano de la defensa se recalca la necesidad de potenciar la autonomía tecnológica y evitar la excesiva dependencia de una fuente única de proveedores. Sin embargo, el gran escollo que tiene el actual gobierno para impulsar esta política es la dificultad para crear nuevas empresas públicas que lideren esa anhelada reindustrialización. Por lo que se ha recurrido a diversas alternativas, una de las cuales es aprovechar las aspiraciones de la industria militar.

En este marco se le encarga a la industria militar la tarea de adaptar o desarrollar tecnología propia para satisfacer las necesidades específicas del país y evitar la dependencia. Es esta nueva perspectiva la que da cuenta de la gran diferencia entre el antiguo "Proyecto Tridente" y el actual "Plan Nacional Continuo de Construcción Naval". El primero fue rechazado por los costos que implicaba y las ofertas que había en el mercado internacional de armamento. En cambio, hoy en día, en que el país también está pasando por complejos problemas económicos, el argumento del desarrollo industrial nacional tiene más respaldo político que hace 20 años. Sin embargo, no es lo mismo ampliar el giro de una empresa pública como Codelco o Enap que fomentar la industria militar controlada por las FFAA.

Conoce el [Grupo de Estudio de las Transformaciones de la Economía Mundial \(GETEM\)](#) y el resto de [Cartas publicadas](#)

