

EL NOBEL DE ECONOMÍA 2024, VISTO DESDE CHILE HOY: *El esquivo desarrollo económico*

Los ganadores de ese premio han estudiado algunas claves para el desarrollo económico, cuyo examen puede resultar ilustrativo de las tareas que en nuestro país debiéramos encarar para retomar el crecimiento.

Guillermo Larraín
Académico, FEN Universidad de Chile

⊗ No crea que alcanzar el desarrollo es trivial. Que el PIB llegue a un determinado nivel no es sinónimo de desarrollo. ¿Qué es, entonces, el desarrollo? ¿Qué rol juegan las instituciones versus los liderazgos personalistas? ¿Qué pone en peligro el progreso? ¿Se puede retroceder en el camino al desarrollo?

Las ideas de los premio Nobel 2024

Estos son los temas de investigación de los economistas Daron Acemoglu (MIT), Simon Johnson (MIT) y James Robinson (Chicago), que compartieron el Nobel de Economía 2024. Ellos —digamos AJR— han estudiado el desarrollo económico desde una variedad de perspectivas, desde la modelización del rol de las instituciones, pasando por la evaluación estadística de teorías sobre el rol de las instituciones en el crecimiento, hasta el análisis de comunidades pequeñas en África, Asia o América Latina.

Acemoglu y Robinson han publicado dos libros que han sido éxitos mundiales, *Por qué fracasan*

las naciones y *El pasillo estrecho*, donde resumen en lenguaje coloquial sus investigaciones.

En *Por qué fracasan las naciones* se argumenta que la clave está en la calidad de las instituciones políticas y económicas, y en cuán *inclusivas* o *extractivas* estas son. Las instituciones inclusivas promueven una participación social amplia, protegen los derechos de propiedad, ofrecen igualdad de oportunidades y fomentan la innovación. Por el contrario, las extractivas concentran el resultado del proceso económico en unas pocas élites, limitando las oportunidades económicas: tienden a perpetuar el subdesarrollo.

Las instituciones tienen una característica compleja, pues poseen una gran inercia o *path-dependence*. Las inclusivas tienden a reforzarse a sí mismas, creando un círculo virtuoso de desarrollo político y económico. Las extractivas perpetúan desigualdades y pobreza, atrapando en un círculo vicioso.

Así, pasar del círculo vicioso del subdesarrollo al círculo virtuoso del desarrollo no es para nada evidente. Los autores identifican casos en que en *coyunturas críticas* se produce el cambio institucional, entre las que se cuentan guerras, revoluciones o crisis económicas que alteran los equilibrios de poder.

Por supuesto, en estas coyunturas críticas puede pasar cualquier cosa. Esto es lo que analizan en *El corredor estrecho*. Examinan cómo las sociedades logran equilibrar la autoridad estatal y las libertades individuales para alcanzar el desarrollo político y económico sostenido. El desafío es cómo hacer para que las instituciones sean cada vez más inclusivas y que el Estado no pierda capacidad de actuar (la promoción de las libertades individuales usualmente quiere limitar esa autoridad).

Para que un país prospere debe haber un Estado fuerte para mantener el orden (evitar el caos), pero no tan poderoso que sofoque las libertades individuales (evitar la tiranía). Con tal equilibrio Estado y sociedad se fortalecen mutuamente, generando instituciones inclusivas y funcionales. Pero esto es difícil. Lo que se observa más comúnmente es que muchas sociedades caen en extremos: el desorden por falta de Estado (el «Leviatán ausente») o la tiranía por exceso de poder estatal (el «Leviatán despótico»). Permanecer en el pasillo del desarrollo sin caer a sus extremos es un proceso constante de negociación y conflicto entre el poder estatal y la capacidad de la sociedad para limitarlo.

Cuatro críticas a las tesis de AJR

Jeffrey Sachs ha criticado a AJR, señalando que su tesis sirve para explicar cómo se desarrollaron las excolonias británicas en América y Oceanía, pero que de eso no se pueden extraer conclusiones de carácter universal. Claro, la teoría de AJR explica en sentido positivo el caso de Corea, Taiwán y Chile mientras que explican en sentido negativo el caso de Argentina o Venezuela.

Sin embargo, Sachs señala que AJR no explican el principal caso de desarrollo de la historia de la humanidad, que es China y que no cumple ninguno de los requisitos por ellos señalado.

Una segunda crítica se relaciona con una variable que AJR descartan: la cultura. En 1990 Douglass North instauró el concepto de instituciones informales, las que incluyen las culturales, que son difícilmente incorporables al trabajo empírico del que hacen gala AJR.

Las otras dos críticas están en mi libro *La estabilidad del contrato social en Chile* (Fondo de Cultura Económica, 2021). La tercera es que la inercia de las instituciones transforma al desarrollo en una fatalidad. Esta es quizá donde la contribución de Johnson ha sido la más importante. La idea es que los colonizadores crearon instituciones en función de las condiciones iniciales en las cuales ellos iban a vivir. Así, distinguen entre las colonias de asentamiento de aquellas donde vivir era muy difícil por condiciones varias. En las de asentamiento, como Estados Unidos o Canadá, los colonos europeos establecieron instituciones inclusivas. En aquellas con altas tasas de mortalidad, como América Latina o África, establecieron instituciones extractivas, que persistieron tras la independencia. Por tanto, las trayectorias de desarrollo son difíciles de alterar. Las decisiones tomadas en momentos críticos tienen efectos duraderos y si las instituciones originales no son las correctas, el desarrollo posterior es improbable.

Una cuarta crítica se refiere al rol de las expectativas en un contexto democrático. Eso significa que cualquier reforma tiene que venderse como *inclusiva*, aunque ello solo pueda verificarse *ex post*. Una reforma debe convencer a los «agentes movilizados de recursos», que son los que, en los hechos, podrán realizar o no la promesa de la inclusividad. Caso obvio es la apertura comercial, que genera oportunidades, pero amenaza a los sectores preexistentes. Durante Alessandri y Frei Montalva, se intentó reducir los aranceles y, a pesar de que muchos estaban de acuerdo con el poder «inclusivo» de esta reforma, todos temían las consecuencias sobre el tejido industrial chileno. Para los



De arriba a abajo:
 Daron Acemoglu,
 Simon Roberts y
 James Robinson.

empresarios y trabajadores en el sector protegido, esa liberalización no era inclusiva. Ambas fracasaron.

Una interpretación de la situación chilena

En *Mensaje* N° 722 publiqué el artículo «Cómo se definió el modelo» centrado en el período 1973-81. El contexto es

que el PIB chileno, como proporción del PIB de EE.UU. (entre otros), cayó sistemáticamente durante la posguerra y hasta 1974, se mantuvo relativamente constante hasta 1988 y subió con fuerza en los diez años siguientes y con menos energía después. Las reformas que explican esta situación son la apertura comercial, la racionalización de la política fiscal y monetaria, y el control de la inflación.

Estas reformas promercado eran necesarias en Chile. No era necesario caer en las violaciones de derechos humanos para llevarlas a cabo, como bien lo avalan la Gran Bretaña de Thatcher o la Argentina actual con la presidencia de Milei.

En sí mismas, la apertura comercial, el ordenamiento financiero del Estado y del Banco Central, el incremento en la tasa de ahorro, la racionalización y mejor gestión de las empresas públicas son, todas, reformas que, en lenguaje de AJR, son reformas inclusivas (aunque en Chile fueron llevadas a cabo por medios inaceptables).

Análisis posteriores de los gobiernos de la Concertación, por ejemplo, en *La paradoja aparente* de Patricio Meller o mi propio libro *Chile, Fértil Provincia. Hacia un estado liberador y un mercado revolucionario*, muestran que la pacificación del país, el triunfo en la batalla contra la inflación, el incremento en el salario mínimo, el avance en políticas sociales, como el AUGE, o la masificación del acceso a la educación o la vivienda, la dignificación de los barrios marginales, el desarrollo de infraestructuras, la creación de la Fiscalía Nacional Económica o del SERNAC, etc., son reformas inclusivas. Hubo gobiernos que sabían que la inclusividad debía ser una característica de las políticas económicas. Se refleja bien en el período entre 1990 y 2012.

¿Qué pasó de ahí en adelante? La productividad comenzó a estancarse aproximadamente ese 2012 (Bergoing y Romero, 2023). Además, en 2019 hubo un estallido social gigante, seguido de dos procesos constituyentes fallidos. ¿Qué pasó en Chile, que el círculo virtuoso se destruyó?

Chile o la lucha entre instituciones inclusivas y extractivas

El predominio inicial de las instituciones inclusivas no impide que estas coexistan con instituciones extractivas. Dos preguntas: ¿qué instituciones extractivas operaban en simultáneo con las inclusivas ya señaladas y por qué finalmente prevalecieron?

La primera es el marco institucional formal: la Constitución, las LOCs, las reglas del TC, el sistema electoral binominal y los enclaves autoritarios enquistados en la Constitución. En 1990, liderada por el presidente Patricio Aylwin, la Concertación aceptó estas reglas para terminar con la dictadura. El cambio a estas fue intentado en 2005 por el presidente Ricardo Lagos y tuvo éxitos parciales que redujeron el grado de «extractibilidad», pero no fue suficiente.

El caso del sistema binominal es clave, porque su reemplazo resultó ser una mala medicina. Se le acusaba de que, si bien producía dos mayorías que facilitaban la gobernabilidad, en general su funcionamiento favorecía a la derecha. Esto daba a ese sector un excesivo poder de negociación sobre las políticas públicas. La sensación, en partes de la centroizquierda y la izquierda, era que no podían implementar las reformas a las que aspiraban porque una minoría lo impedía de manera sistemática e institucional, y eso hizo que el binominal fuera considerada la *institución extractiva por naturaleza*.

A esto hay que sumarle los escándalos de financiamiento de la política que desde mediados de los años 2000 fueron sucediéndose y que agravaban la percepción de extractividad de las instituciones políticas. En 1964 Mancur Olson advertía que los períodos de mucha estabilidad son peligrosos por las redes de contactos que silenciosamente se van tejiendo y que terminan por alguna forma de extracción de rentas.

En segundo lugar, la existencia de una FNE y SERNAC no impidieron que muchas personas sufrieran

distintas formas de abuso. Desde la colusión de las farmacias, del papel confort o de los pollos, hasta el escándalo de La Polar, muchas personas sintieron que «las empresas» abusaban de ellas. La institucionalidad, representada en esos dos organismos, parecía no dar abasto con la masividad del abuso.

Tercero, desde 2012 en adelante se multiplicaron los casos de grandes proyectos de inversión detenidos por conflictos ambientales y/o comunitarios. Grupos altamente organizados en torno al medioambiente y el relacionamiento con las comunidades fueron adquiriendo fuerza y lograron atrasar, cambiar o incluso detener grandes proyectos de inversión. En este último caso se encuentran proyectos como HidroAysén, Barrancones y Freirina, que en total significaron para sus impulsores *miles de millones de dólares de pérdidas*.

Finalmente, la reforma laboral del año 2014-15 pretendía generar un nuevo espacio de diálogo social en el cual se lograra mejorar la distribución de los frutos del crecimiento y, simultáneamente, una mejora en la eficiencia de las empresas. En principio, era una reforma inclusiva. Aquí entran a jugar su rol las expectativas. Ni el mundo empresarial ni el sindical creyeron que ese fuera el objetivo. Los empresarios temieron que el objetivo fuese solo redistributivo, para lo cual habría necesariamente conflicto y se opusieron. Los sindicalistas entendieron que este era el camino que faltaba para resolver el problema distributivo, de manera que, en lugar de discutir cómo mejorar la gestión de las empresas, se discutía cómo repartir rentas en la forma de «bonos de término de conflicto» que, en definitiva, son un *juego de suma cero*.

Conclusiones

En resumen, tal como uno puede identificar la dominación de reformas inclusivas en el periodo 1990-2010, también puede identificar desde antes de esa fecha una creciente dominan-

Las instituciones inclusivas tienden a reforzarse a sí mismas, creando un círculo virtuoso de desarrollo político y económico. Por el contrario, las extractivas perpetúan desigualdades y pobreza, atrapando a los países en un círculo vicioso.

cia de reformas extractivas que han quitado dinamismo al proceso de progreso social y económico en Chile.

Según AJR, ambos tipos de instituciones tienen una inercia relevante. ¿Cómo reducir la influencia de las reformas extractivas señaladas? Chile las está corrigiendo. El marco institucional formal es más flexible hoy que antes; a nivel de organismos como la FNE y el SERNAC ha habido aprendizaje institucional importante. Hay en curso una importante racionalización de la llamada «permisología» y, en principio, el mundo empresarial tiene más conciencia y mejores estrategias para enfrentar sus relaciones con el mundo ambiental y social. En el mundo de las relaciones laborales es quizá donde menos avances se ven y la lógica de suma cero sigue siendo prevaleciente.

¿Qué falta? Capacidad de gobernar, lo que pasa por una reforma al sistema político que le permita a algún gobierno echar a andar nuevamente la maquina de hacer reformas inclusivas. M