

---

# Reglas del juego y el fin del desarrollo acelerado

El regreso a un desarrollo mediocre

---

René Cortázar



## René Cortázar

Ingeniero comercial de la Pontificia Universidad Católica de Chile y doctor en Economía del Instituto Tecnológico de Massachussets (MIT). Es investigador senior de CIEPLAN y director de empresas. Ha sido ministro de Transportes y Telecomunicaciones (2007-2010), ministro del Trabajo y Previsión Social (1990-1994); director ejecutivo de Televisión Nacional de Chile, presidente de Canal 13, consultor de organismos internacionales y profesor universitario

Es autor de numerosas publicaciones, entre estas los libros: “Política laboral en el Chile democrático” (Ediciones Dolmen, 1993) y “Transantiago. Diez claves para enfrentar crisis” (Uqbar Editores, 2015).

**Reglas del juego y el fin  
del desarrollo acelerado  
El regreso a un desarrollo mediocre**

Primera edición: Septiembre 2019

(c) 2019, Cieplan

(c) 2019, Cieplan  
Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura  
Santiago - Chile  
Fono: (56-2) 2796 5660  
Web: [www.cieplan.org](http://www.cieplan.org)

Edición: Javiera Pérez M.  
Diseño portada y diagramación:  
Enhorabuena Estudio  
ISBN: 978-956-204-084-6

Queda autorizada la reproducción parcial o total de esta obra, salvo para fines comerciales, con la condición de citar la fuente.

# Reglas del juego y el fin del desarrollo acelerado

El regreso a un desarrollo mediocre

---

**René Cortázar<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Agradezco los comentarios de José Pablo Arellano, Pablo Derpich, Alejandro Foxley, Manuel Marfán, Raúl Saéz e Ignacio Walker. También agradezco a Pablo Derpich, por su asistencia de investigación; y a Javiera Pérez por el trabajo de edición. Como siempre, la responsabilidad por los contenidos es sólo del autor.



# Índice

---

07	<b>Introducción</b>
08	<b>Chile entre 1950 y 1990: un desarrollo mediocre</b>
08	<b>Chile desde 1990: un desarrollo acelerado</b>
11	<b>La desaceleración del crecimiento</b>
17	<b>El nuevo escenario: la hiper-globalización</b>
18	<b>¿De vuelta a un desarrollo mediocre?</b>
20	<b>Referencias</b>
22	<b>Anexo I: Reglas del juego informales y normas sociales</b>
23	<b>Anexo II: Desaceleración del crecimiento: ¿rendimientos decrecientes?</b>



# Introducción

---

El foco del debate económico está centrado en el muy corto plazo. Discusiones, a veces acaloradas, de si vamos a crecer al 3,0% o al 3,5% al año. Si estamos un par de décimas por sobre el crecimiento mundial o un par de décimas por debajo.

Junto con estos movimientos de corto plazo hay una tendencia de largo plazo, que se encuentra menos presente en el debate público.

Se trata de la trayectoria del crecimiento tendencial de nuestra economía, que muestra un ritmo cada vez más lento (Banco Central, 2019).

Mientras en la década de los noventa crecimos a más del doble que la economía mundial<sup>2</sup>, los siguientes quince años bajamos un escalón, y lo hicimos un 70% más rápido que el resto del mundo. Y el precio del cobre no explica la diferencia: fue más alto en el segundo período, cuando crecimos menos, que en el primero. En el gobierno de la Nueva Mayoría bajamos otro escalón, y crecimos a poco más de la mitad que la economía mundial<sup>3</sup>. Con un precio del cobre parecido al del período anterior, y muy superior al de los noventa.

Hoy se proyectan tasas de crecimiento parecidas a las del resto del mundo, y se piensa que esta tendencia se va a mantener en el futuro cercano (Banco Central, 2019).

Esta caída en la tasa de crecimiento tiene, como es evidente, un impacto crucial sobre la calidad de vida de las personas.

---

<sup>2</sup> A 2,2 veces la economía mundial.

<sup>3</sup> A 0,6 veces la economía mundial.

Ha disminuido fuertemente la tasa de creación de empleos. Cuando crecíamos en torno a dos veces la tasa mundial, el poder adquisitivo de los salarios se duplicaba cada 20 años. Cuando crecemos al mismo ritmo del resto mundo, o menos, el poder adquisitivo de las remuneraciones se duplica cada más de 40 años. Obviamente, los recursos para educación, salud, vivienda o pensiones, también se ven afectados. Las expectativas de mejora de los sectores medios, que fueron muy fuertes durante más de dos décadas, empiezan a verse frustradas<sup>4</sup>.

Para entender por qué se produce esta tendencia a la baja en el crecimiento, y qué hacer para corregirla, resulta útil analizar nuestra propia historia.

### Chile entre 1950 y 1990: un desarrollo mediocre

Entre mediados del Siglo XX y el año 1990 crecimos a un ritmo, en general, por debajo del de la economía mundial. Chile se mantuvo en el sexto lugar de la tabla de posiciones de América Latina. Tuvimos gobiernos de derecha, de centro y de izquierda. Pero en esto no hubo cambios. El 11 de marzo de 1990 permanecíamos en la sexta posición.

El libro más leído sobre el desarrollo chileno era el de Aníbal Pinto: “Chile: un caso de desarrollo frustrado”. El título lo decía todo.

Las explicaciones abundaban. Muchos afirmaban que crecíamos poco porque ahorrábamos e invertíamos poco: alrededor del 15% del ingreso nacional. Era común escuchar que la culpa era de los “jugadores”, de nosotros los chilenos: mezcla de españoles y pueblos originarios. De acuerdo con esta interpretación, la frustración no sería nuestro atributo más destacado.

### Chile desde 1990: un desarrollo acelerado

Sin embargo, durante la década de los 1990 crecimos a más de dos veces la tasa mundial. Comenzamos a subir en la tabla de posiciones

---

<sup>4</sup> Eugenio Tironi, “Ajuste de expectativas”, El Mercurio, 11/6/19.

y, luego de poco más de una década, llegamos al primer lugar de América Latina. Ahorrábamos cerca del 25% del ingreso nacional. Ahorrábamos mucho, invertíamos mucho y crecíamos mucho<sup>5</sup>.

Éramos los mismos chilenos, los mismos “jugadores”. Sin embargo, nuestras conductas eran muy diferentes. ¿Habremos tenido una mutación genética? Posible, pero poco probable.

La explicación no hay que buscarla en los “jugadores” sino en las “reglas del juego” que se implantaron. Los mismos jugadores, con mejores reglas del juego, con una mejor estructura de incentivos, producían mejores resultados.

Douglass North, quien recibió el Premio Nobel de Economía (1993) por su análisis sobre los determinantes del desarrollo, afirmaba que es la “calidad” de las reglas del juego la que hace la diferencia entre los países que se desarrollan y los que se frustran en el intento (North, 1990)<sup>6</sup>. El caso chileno es un claro ejemplo de esto.

Fueron varios los cambios en las reglas del juego que hicieron posible el salto desde un desarrollo mediocre a un desarrollo acelerado.

Primero, la regla fiscal. Pasamos desde un Estado con déficit fiscal, que des-ahorraba, a un Estado con superávit fiscal, que redujo rápidamente la deuda pública. También hizo su contribución la reforma tributaria de los ochenta, que redujo el impuesto a las utilidades reinvertidas e incentivó un fuerte aumento en el ahorro de las empresas (Marfán, 1998). En el mismo sentido influyó la reforma previsional, que creó un sistema de capitalización y ayudó a profundizar el mercado de capitales. Fueron cambios que explican un aumento en la tasa de ahorro del país.

En los noventa, las reformas tributaria y laboral se diseñaron de un modo que resultaba consistente con el desarrollo acelerado (Foxley, 1995; Cortázar, 1993). La implantación del sistema de

---

<sup>5</sup> Al hablar de inversión no nos referimos sólo a la acumulación de capital físico, sino también del conocimiento científico, las nuevas ideas, las innovaciones tecnológicas, así como la inversión en educación y capacitación (Jovanovic, 2000).

<sup>6</sup> Esto no significa que no existan otros factores que incidan sobre el crecimiento de los países. Sin embargo, se identifica la calidad de las reglas del juego como el factor más determinante.

concesiones de obras públicas significó un impulso adicional al crecimiento. En el mismo sentido apuntó la integración creciente a la economía mundial, a través de la baja de aranceles y los tratados de libre comercio.

Desde el punto de vista macro-económico, además de la contribución del superávit del sector público, se impuso un Banco Central autónomo y un tipo de cambio flexible<sup>7</sup>. Fueron un conjunto importante de cambios en las reglas del juego que favorecieron el desarrollo acelerado.

Todas estas reglas del juego, que resultaron decisivas en el salto desde un desarrollo mediocre a un desarrollo acelerado, se determinaron en el sistema político. Es ahí donde se jugó el destino económico del país.

Por eso es muy difícil que exista un desarrollo de calidad sin una política de calidad.

Por otra parte, hay que tener presente que las inversiones y los esfuerzos de innovación tecnológica no son decisiones a cuatro años plazo, sino a 25 años, 30 años, o más. Por lo tanto, no basta con que existan buenas reglas del juego en el presente si existe incertidumbre respecto de que se puedan deteriorar significativamente durante el resto del período de vigencia de la inversión<sup>8</sup>.

¿Cómo puede asegurarse que habrá una cierta estabilidad en la calidad de reglas del juego en una democracia, que por su naturaleza supone incertidumbre sobre los resultados electorales futuros?<sup>9</sup> La única forma conocida es a través de un conjunto de consensos básicos respecto de la calidad de las principales reglas del juego, que involucren a los principales actores políticos que se alternan en el poder (Cortázar, 2018).

Este fue un aporte fundamental de los gobiernos de la Concertación a partir de 1990, así como de una parte de la oposición de la época.

<sup>7</sup> El tipo de cambio flexible se impuso el año 1999

<sup>8</sup> Es imposible que las reglas del juego permanezcan estáticas durante 25 o 30 años. Lo importante es que exista confianza que, si bien van a ser modificadas, no van a sufrir un deterioro significativo.

<sup>9</sup> Hay quiénes definen la democracia justamente como la institucionalización de la incertidumbre Przeworski (1991).

Se construyeron consensos básicos, entre gobierno y oposición, sobre las orientaciones que debía tomar el desarrollo, y por tanto respecto de las orientaciones de las “reglas del juego” fundamentales; entre otras, respecto de las reglas macro-económicas, tributaria, laboral, previsional, y de integración a los mercados globales (en el Congreso se aprobó una reducción de aranceles, por prácticamente unanimidad, en pocos días)<sup>10</sup>.

## La desaceleración del crecimiento

El gran salto en la calidad de las “reglas del juego” - que aumentaron la competitividad de la economía chilena y permitieron que pasáramos a crecer más que el resto del mundo, y subiéramos del sexto al primer lugar en la tabla de posiciones de América Latina-empezó, gradualmente, a perder fuerza y convicción.

En primer lugar, está el desgaste natural de estos procesos. El solo paso del tiempo, y las frustraciones que nunca desaparecen, impulsa a experimentar con nuevos cambios (Hirschman, 1982).

En segundo lugar, luego que por años las políticas se habían orientado bajo el lema de crecimiento con equidad (o igualdad); el crecimiento, que había posibilitado un fuerte aumento en los salarios, el empleo y el consumo, y que había permitido el surgimiento de nuevos sectores medios, se empezó a dar, por parte de muchos, por descontado. Se olvidó que el crecimiento acelerado no era un atributo del alma nacional; que en general nuestro desarrollo había sido mediocre; y que sólo la implantación de reglas del juego de buena calidad, y la construcción de consensos en torno a ellas, había hecho posible el salto al primer lugar en la región.

Se empezó a poner énfasis sólo en los aspectos distributivos, olvidando la necesidad de alcanzar un cierto equilibrio, entre

---

<sup>10</sup> Fue este mismo acercamiento de posiciones, que hacía posible el desarrollo acelerado, el que produjo cierto tedio e indiferencia entre muchos electores, que veían demasiadas similitudes entre las fuerzas políticas en disputa. Sin embargo, si se pretendía reformar las reglas del juego heredadas, y que estas nuevas reglas pudieran tener una cierta estabilidad en el tiempo, no existía en la práctica una real alternativa a la política de los acuerdos; ya que la coalición de gobierno era minoría en el Senado (por la presencia de los Senadores designados).

los objetivos de crecimiento y equidad<sup>11</sup>. Además, los resultados distributivos se criticaban con acidez, a pesar que los salarios durante la etapa de desarrollo mediocre se duplicaban cada más de 40 años, y durante el período de desarrollo acelerado cada 20. A pesar que la distribución del ingreso había mejorado sustancialmente: en 1990 el 20% más rico tenía un ingreso promedio 15 veces superior al del 20% más pobre; mientras que en 2015 esa diferencia había caído a 11 veces. Por otra parte, la pobreza se había reducido de más del 50% en 1990 a cerca del 10% en 2015 (PNUD, 2017)<sup>12</sup>.

En tercer lugar, surgieron las movilizaciones estudiantiles, y de otros sectores sociales, que pedían cambios en las orientaciones de varias de las reglas del juego. Los dirigentes políticos, de todos los sectores, se sorprendieron con lo masivas que fueron estas manifestaciones.

En el nuevo escenario la clase política comenzó a perder confianza en lo que había logrado.

Las política tiene dos polos, que muchas veces viven en tensión: el de representar y el de liderar. A lo largo del tiempo el segundo empezó a perder fuerza.

En vez de liderar, de conducir el proceso, considerando las nuevas demandas y articulándolas de modo que resultaran consistentes con las necesidades del crecimiento acelerado, la política fue tomando mayoritariamente una actitud meramente reactiva frente a las exigencias que hacían algunos sectores de la sociedad. Muchos de los *slogans* que se expresaban en las manifestaciones públicas empezaron a ser aceptados, sin más, por los dirigentes de los partidos.

---

<sup>11</sup> Frente al desafío del crecimiento con equidad, hay políticas (instrumentos) que permitan avanzar en los dos objetivos simultáneamente. Sin embargo es muy frecuente que políticas que permiten el avance en un objetivo impliquen un retroceso en el otro. Es por ello que cuando se busca el crecimiento con equidad, hay que aplicar un conjunto de políticas (instrumentos), con algunas de ellas orientadas al objetivo del crecimiento y otras al objetivo de la equidad. El plantearse dos objetivos crea habitualmente algún grado de tensión entre ambos, lo que exige alcanzar un cierto “equilibrio” entre ellos.

<sup>12</sup> Estas mejoras en los resultados distributivos se refieren al conjunto de la población. Cuando consideramos los cambios que se han producido en las generaciones más jóvenes, que son quienes se beneficiaron de las nuevas reglas del juego, las mejoras son aún más significativas. Por ejemplo, entre los grupos más jóvenes, la cobertura de la educación secundaria y la participación de la mujer en el mercado laboral llegaron al nivel del promedio de los países de la OCDE; por su parte, la distribución del ingreso es también más igualitaria en las generaciones más jóvenes (Sapelli, 2016).

¿Por qué no ha podido el sistema político encauzar las demandas sociales y adecuar las reglas del juego, según las exigencias de las nuevas etapas<sup>13</sup>, de un modo coherente con el desarrollo acelerado, como lo había hecho en el pasado? Si hacemos esta pregunta, de seguro los dirigentes de gobierno nos dirán que la responsabilidad es básicamente de la oposición. Y vice-versa. Esta es una discusión legítima, cada sector toma sus decisiones y se tiene que hacer responsable de ellas.

Pero pienso que, a su vez, existe una responsabilidad compartida. A los dirigentes políticos, tanto de gobierno como de oposición, los une un sentimiento basal: el temor a la opinión pública, que ahora se expresa no sólo en las encuestas sino también en las redes sociales y en la calle.

Desde hace ya varios años las autoridades políticas descartan reformas que necesitamos argumentando con una frase que se repite una y otra vez, como un mantra: “No están las condiciones políticas”.

Si bien las condiciones políticas son, como es evidente, indispensables y hay que construirlas; en muchos casos el uso de esta frase no es más que otra forma de decir que no están dispuestos a arriesgar la popularidad del gobierno, o la oposición, ambas bastante deterioradas por lo demás, con medidas que pudieran ser incomprendidas por la población.

En vez de liderar, lo que exige un esfuerzo por persuadir a la opinión pública, los dirigentes políticos muchas veces prefieren dar un paso atrás, con tal de proteger su así llamado capital político.

A este respecto, recuerdo bien cómo en varios consejos de gabinete el Presidente Aylwin, enfrentando esta misma disyuntiva, decía: “El capital político es para gastarlo”. No escabullía la necesidad de liderar, por eso pudo ser un hombre decisivo en una etapa clave del desarrollo chileno.

---

<sup>13</sup> Es evidente que las reglas del juego tienen que ir cambiando continuamente en el tiempo, de modo de adecuarse a los cambios tecnológicos, económicos y sociales. Lo que se postula no es el inmovilismo, sino que los cambios resulten coherentes con la necesidad de sostener un desarrollo acelerado.

Como resultado de este cambio en la forma de hacer política se fueron deteriorando- en forma gradual, pero sostenida- las reglas del juego que habían hecho posible el desarrollo acelerado.

Desde el punto de vista fiscal pasamos de un superávit estructural y efectivo, que se había mantenido por veinte años y que se había reflejado en una reducción de nuestra deuda pública, a déficit que se han repetido año a año durante la última década. Las actuales proyecciones muestran que no se va a revertir en un futuro próximo (Banco Central, 2019) y mientras tanto, la deuda pública continúa creciendo. Resultado: hemos ido perdiendo competitividad<sup>14</sup>.

Desde el punto de vista tributario pasamos de una tasa de impuesto a las utilidades reinvertidas de 15% en los noventa, que era menos de la mitad del promedio de los países de la OCDE, a una tasa de 27%, que es casi un veinte por ciento superior al promedio de esos países.

Se trata, con toda seguridad, del impuesto que más incide sobre las decisiones de inversión y de innovación tecnológica. Resultado: hemos ido perdiendo competitividad<sup>15</sup>.

Desde el punto de vista laboral también sufrimos un claro retroceso. Entre otros aspectos, en la reforma laboral promulgada el 2016, se prohibió que los trabajadores que no estén en huelga puedan cumplir las funciones críticas de quienes paralizan.

Por ejemplo, si los trabajadores que están a cargo del portón y de la gestión de los camiones que trasladan fruta de exportación están en huelga, los temporeros que fueron contratados para cosechar esa fruta no pueden reemplazarlos en sus funciones. Aunque eso lleve a que la empresa se paralice.

Es una regulación extrema, que no existe en los países desarrollados de la OCDE. Puede tener un impacto muy significativo en nuestro sector exportador, que debe cumplir con plazos y

---

<sup>14</sup> Retrocedimos respecto de nuestra situación pasada. En tanto otros países avanzaron en esta materia, nuestra pérdida de competitividad respecto de ellos es aún mayor.

<sup>15</sup> Por otra parte, los inversionistas potenciales han constatado que, independientemente de que llegue al gobierno una coalición de centro-izquierda o centro-derecha, el impuesto a las utilidades reinvertidas crece o en el mejor de los casos se estanca.

condiciones, cada vez más estrictos. No está claro, hasta ahora, que el actual gobierno vaya a enfrentar el problema.

Este envió una reforma sobre flexibilidad en la jornada laboral. La rigidez de la actual jornada de trabajo en Chile es exagerada. Los trabajadores en las grandes tiendas no quieren tener un máximo de 9 horas diarias la semana previa a Navidad; porque para ellos son importantes las comisiones por ventas. Preferirían trabajar 12 horas diarias durante esa semana y compensarlo con una menor jornada la semana posterior a esa fiesta, cuando las ventas caen al piso. A los empleadores también les convendría, podrían contar con sus mejores vendedores cuando la actividad está en su máximo. Pero, a pesar que a ambas partes les conviene, la ley lo prohíbe.

Se necesitan cambios. El problema del proyecto del gobierno es que, junto con la flexibilidad, reduce la jornada semanal de 45 a 41 horas, para todas las empresas<sup>17</sup>.

La disminución de la jornada laboral hace que el costo por hora suba 10%. Si, como consecuencia de la posible mayor flexibilidad laboral, la productividad por hora no aumenta en al menos un 10%, subirán los costos de producción, disminuyendo la competitividad. Este será el resultado para muchos sectores de la economía. En especial, para aquellos que no adopten las nuevas jornadas<sup>18</sup>. Resultado: en materia laboral, hemos ido perdiendo competitividad.

Es particularmente preocupante que, respecto de la necesidad de integrarnos a la economía mundial, estemos también retrocediendo. Todos los acuerdos de integración económica suscritos en los últimos treinta años han sido aprobados prácticamente por unanimidad en el Parlamento. Este ha sido un componente básico de nuestra estrategia de desarrollo.

El proyecto recientemente enviado al Congreso sobre el TPP11 (Tratado Trans Pacífico) fue aprobado en la Cámara de Diputados por un estrechísimo margen: 77 votos a favor y 68 en contra. Resultado: si bien el tratado no ha concluido su tramitación

<sup>17</sup> Reduce la jornada no sólo para las empresas que adoptan la jornada flexible.

<sup>18</sup> La propuesta de gobierno que aumenta en un 4%- gradualmente, en 8 años- la cotización previsional de cargo del empleador, también incrementa los costos laborales.

parlamentaria, ya se dio una señal elocuente de debilitamiento del compromiso del sistema político con la integración internacional, lo que influye sobre las expectativas futuras, y nos hace ir perdiendo competitividad.

Algo similar ha ido sucediendo con las regulaciones, por ejemplo, las ambientales y los permisos para la minería. Estas son, sin duda, necesarias y parte de una tendencia y una conciencia mundial. Pero el modo en que se han ido implementando nos han hecho perder competitividad. En Australia y Canadá, con requisitos ambientales, de seguridad, y de consultas a las comunidades más exigentes que los chilenos, es posible tramitar los permisos en tres años o menos. Nosotros, en cambio, nos demoramos cinco, o más (Comisión Nacional de Productividad, 2017). Resultado: también en esto hemos ido perdiendo competitividad.

Por último, las reglas del juego que inciden sobre las conductas de los jugadores no sólo dependen del texto que las define, sino también del modo en que las autoridades administrativas y judiciales las interpretan. Lo que importa no es sólo lo que está escrito en la ley o en el decreto, sino que el modo en que dichas normas se aplican en la práctica. En esto también ha habido muchos cambios.

Los registra el estudio de Alejandro Vergara de la Universidad Católica, que analizó 900 sentencias de la Corte Suprema sobre 20 temas, dictadas entre 2008 y 2018, referidas a los modos de computar plazos, constatar una relación laboral, regular los recursos naturales y regularizar los derechos de agua, entre muchos otros (Vergara, 2019). Muestra la falta de coherencia en la interpretación de las leyes por parte de los jueces. Lo que introduce incertidumbre en los diversos “jugadores” respecto de cuáles son las reglas del juego que en definitiva se van a aplicar.

Existe, como señaló Carlos Peña: “la tentación de introducir criterios de justicia material en la decisión de los casos, criterios por los que puede colarse el activismo judicial y la subjetividad de los jueces”<sup>19</sup>. Existe un cierto consenso en que este activismo judicial y subjetividad de los jueces ha ido en aumento con los años.

---

<sup>19</sup> Carlos Peña, “El maltrato de las reglas”, *El Mercurio*, 27/03/2019.

Pero no sólo ha crecido la incertidumbre. Se observa también una tendencia a que, desde hace ya una década en lo tributario y un quinquenio en lo laboral, los fallos resulten menos favorables a los proyectos de inversión. Resultado: hemos ido perdiendo competitividad.

Como decía Douglass North (1990), es la calidad de las reglas del juego la que hace la diferencia entre los países que se desarrollan y los que se frustran en el intento. El deterioro de nuestras reglas del juego nos han hecho ir desplazándonos desde el primer grupo, en dirección al segundo.

Afirmar esto no significa no reconocer muchos esfuerzos que se hacen en distintas áreas. Sólo queremos argumentar que respecto de las reglas del juego fundamentales el deterioro ha sido muy grande y no se está revirtiendo.

Las causas del deterioro en la forma de hacer política, que se ha reflejado en este deterioro de las reglas del juego al que hemos hecho referencia, no será analizado en esta publicación, y será parte de otro estudio<sup>20</sup>.

## El nuevo escenario: la hiper-globalización

Si bien la calidad de las reglas del juego siempre ha tenido incidencia en la estructura de incentivos que enfrentan los diversos jugadores, y a través de su conducta, sobre el crecimiento del país, esta relación ha cobrado más importancia como consecuencia de la globalización (Cortázar, 2018).

La mayor apertura comercial y movilidad de capitales entre los países, que se profundiza a partir de los ochenta, hace que estemos en una nueva etapa que algunos han caracterizado como hiper-globalización (Rodrick, 2011).

---

<sup>20</sup> El cambio en la forma de hacer política se ha visto inducido por un conjunto de procesos que han tenido lugar en las últimas décadas: la mayor importancia de las encuestas de opinión; el desarrollo de las redes sociales; el cambio en el sistema electoral y la fragmentación del sistema de partidos; el deterioro generalizado en la evaluación, por parte de la ciudadanía, de las diversas instituciones del país; el aumento en la incertidumbre de los resultados electorales.

En este nuevo escenario ante, por ejemplo, un incremento en los impuestos a las utilidades re-invertidas de las empresas, los inversionistas nacionales y extranjeros reaccionan con mayor velocidad que en el pasado, ajustando su portafolio de instrumentos y disminuyendo la inversión financiera en el país.

Frente a un cambio laboral que afecta el potencial efecto disruptivo de las huelgas, y la seguridad de la cadena logística, la hiper-globalización hace que se vea afectada con mayor intensidad y rapidez la competitividad, el impulso exportador y el crecimiento.

El costo de las malas reglas del juego es mayor y se paga antes que en el pasado.

### ¿De vuelta a un desarrollo mediocre?

Por eso decimos que el hecho que no podamos crecer significativamente más que el resto del mundo no es un fenómeno coyuntural, ni parte de un ajuste gradual que nos va a llevar de vuelta a las altas tasas de crecimiento que conocimos en el pasado. Es el resultado de un deterioro sistemático en nuestras reglas del juego y en los consensos básicos que las sustentaban. Esto es muy importante tenerlo en cuenta cuando se crean expectativas respecto del futuro de la economía. Para evitar las frustraciones.

El crecimiento tendencial, que estima el crecimiento de mediano plazo de la economía chilena, que los expertos en los noventa estimaban en torno al 6,5%, pasó al 4,5% en la primera década de los dos mil, para llegar a cerca de 3% en la actualidad.

No es que vayamos camino a una crisis, tipo Argentina o Brasil. Parece más bien una vuelta al pasado. De no mediar cambios significativos en las reglas del juego, pasaremos definitivamente de una etapa de un cuarto de siglo de desarrollo acelerado a la realidad de un desarrollo mediocre, que nos caracterizó por muchas décadas.

Que esta tendencia se consolide o se revierta es el dilema político fundamental del próximo tiempo.

Quisiera hacer una referencia personal. Hace 30 años, en enero de 1990, el Presidente Aylwin me nombró Ministro del Trabajo. Durante los meses de enero y febrero me reuní con diversos

sectores, entre ellos muchos inversionistas. Había un gran pesimismo respecto del futuro, mayor que el que existe ahora. Sin embargo, fue posible consolidar reglas del juego que permitieron un desarrollo acelerado y construir consensos en torno a ellas. No hay ninguna razón por la cual no podamos hacerlo nuevamente.

Para tener éxito en esta tarea, hay que partir por reconocer que la realidad de hoy es muy distinta a la de hace 30 años. Sin bien el análisis de la actual realidad política, los cambios que se han producido, y las posibles soluciones, serán el objeto de otro trabajo, desde ya podemos señalar que:

Es muy diferente implementar políticas racionales y construir acuerdos políticos en un sistema de partidos con dos bloques, que compiten por los votos del centro y toman sus decisiones en forma centralizada, como el que existía a inicios de los noventa, que intentar hacerlo en un sistema de partidos fragmentado, polarizado y que toma sus decisiones en forma descentralizada (McCall y Shapiro, 2018).

En segundo lugar, hay que considerar el cambio tecnológico, en especial el surgimiento de las redes sociales, que impactan sobre el sistema político cambiando la estructura de poder de la sociedad (Sunstein, 2017).

En tercer lugar, hay que reconocer que es muy diferente implementar políticas racionales y construir acuerdos cuando la élite, que normalmente participa en estos, tiene mucha legitimidad, como ocurría a inicios de los noventa; que cuando ésta se encuentra desacreditada y cuestionada, como sucede en la actualidad.

Las nuevas respuestas hay que construirlas tanto en el sistema político como en la sociedad.

¿Cuáles son las condiciones necesarias para que los actores políticos vuelvan a diseñar instituciones que sean coherentes con un desarrollo acelerado? ¿Cuáles son las contribuciones que pueden realizar, en este sentido, los diversos sectores de la sociedad? ¿Cómo pueden aportar los medios de comunicación, las universidades, los centros de estudio, los diversos gremios y asociaciones, los empresarios, los trabajadores y los ciudadanos?

Las respuestas a estas interrogantes resultan decisivas para la evolución futura de la economía, y la calidad de vida de los chilenos.

# Referencias

---

BANCO BENTRAL (2019);

“Informe de Política Monetaria (IPOM)”, Junio.

COMISIÓN NACIONAL DE PRODUCTIVIDAD (2017);

Informe de Productividad de la Gran Minería del Cobre.

CORTÁZAR, RENÉ (2018);

¿Para qué necesitamos consensos?, Programa CIEPLAN/UTALCA

CORTÁZAR, RENÉ (1993);

Política Laboral en el Chile Democrático;

Santiago: Ediciones Dolmen

FOXLEY, ALEJANDRO (1995);

“Los objetivos económicos y sociales en la transición a la democracia”, en Crisóstomo Pizarro, Dagmar Raczynski y Joaquín Vial, Políticas Económicas y Sociales en el Chile Democrático, CIEPLAN-UNICEF.

HIRSCHMAN, ALBERT (1982);

Shifting Involvements, Princeton: Princeton University Press.

JOVANOVIĆ, BOYAN (2000);

“Growth Theory”, Working Paper 7468, NBER.

MARFÁN, MANUEL (1998); “El financiamiento fiscal en los años noventa”, en René Cortázar y Joaquín Vial (editores), Construyendo Opciones, Santiago: CIEPLAN-DOLMEN.

MCCALL, FRANCES Y SHAPIRO, IAN, (2018);  
Responsible Parties; New Haven: Yale University Press.

NORTH, DOUGLASS (1990);  
Institutions, Institutional Change and Economic  
Performance; Cambridge: Cambridge University Press.

PNUD (2017);  
Desiguales, Santiago: PNUD.

PRZEWORSKI, ADAM (1991);  
Democracy and the Market, Cambridge:  
Cambridge University Press.

RODRIK, DANI (2011);  
The Globalization Paradox, Nueva York:  
WW Norton and Company.

SAPELLI, CLAUDIO (2016);  
Chile: ¿Más Equitativo?; Santiago: Ediciones UC.

SUNSTEIN, CASS (2017);  
#Republic; Princeton: Princeton University Press

VERGARA, ALEJANDRO (2019);  
“El Derecho Administrativo ante la jurisprudencia de la  
Corte Suprema: líneas y variaciones (2008-2018)”, PUC.

# Anexo I

---

## Reglas del juego informales y normas sociales

Douglass North (1990) argumenta que las “reglas del juego” que crean la estructura de incentivos que influyen sobre la conducta de los “jugadores”, pueden ser tanto formales (leyes, decretos, contratos) como informales (códigos de conducta, normas sociales).

Hemos desarrollado una mirada crítica respecto de la evolución de las reglas formales (fiscal, tributaria, laboral, comercial), en los últimos años.

Sin embargo, la evolución de las reglas informales, especialmente en lo relativo a las normas sociales, que se refieren a las conductas de las personas más allá de las imposiciones de la ley, es más matizada.

Hay dos áreas en que los avances durante la última década han sido muy significativos: la igualdad de la mujer y el respeto a la diversidad sexual.

Existen muchos mecanismos formales, pero principalmente informales, a través de los cuáles se ejerce una discriminación arbitraria respecto de las mujeres y las minorías sexuales. Al excluirlos de las oportunidades educacionales o laborales, no sólo se les causa un daño injustificado a ellos sino que, a su vez, la sociedad se priva de recibir su aporte, su talento y su creatividad.

El costo para la sociedad de sus prejuicios y discriminaciones era menor en el siglo XX en que la tecnología fordiana privilegiaba en muchos segmentos del mercado laboral el trabajo disciplinado por sobre el talento y el trabajo creativo. Estos últimos, se han tornado más importantes hoy, en el marco de las así llamadas tecnologías flexibles.

Cambios en las normas sociales, en el sentido de favorecer la igualdad de la mujer y respetar la diversidad sexual, aumentan la competitividad del país e incentivan el crecimiento.

# Anexo II

---

## Desaceleración del crecimiento: ¿rendimientos decrecientes?

La fuerte caída del crecimiento en los últimos años ha sido interpretada por algunos, no como el resultado del deterioro en la calidad de las reglas del juego, como hemos postulado en este trabajo, sino como una “manifestación del fenómeno conocido como los rendimientos decrecientes. A igualdad de condiciones tecnológicas e institucionales, los países pobres crecen menos que los ricos”<sup>18</sup>. Por lo tanto, a medida que pasa el tiempo, las altas tasas de crecimiento debieran ir disminuyendo.

No nos parece una buena explicación de la fuerte disminución de las tasas de crecimiento de Chile, en los últimos 30 años, por dos razones. En primer lugar, porque el fenómeno se debiera expresar a “igualdad de condiciones institucionales”. Como hemos argumentado, las instituciones fiscal, tributaria, laboral y de comercio exterior, y su interpretación por los tribunales de justicia se han deteriorado fuertemente. Por lo tanto, no podemos asignar la caída de las tasas de expansión en el producto al fenómeno de los rendimientos decrecientes.

En segundo lugar, en experiencias históricas como las de Japón, Singapur, Corea e Irlanda, al llegar esos países al ingreso per cápita de Chile, siguieron creciendo a tasas muy altas por un cuarto de siglo. Las tasas de crecimiento se fueron des-acelerando muy lentamente, a diferencia de lo que ha ocurrido en Chile. ¿Porqué habríamos de llegar a una fase de fuertes rendimientos decrecientes tanto antes que ellos?

---

<sup>18</sup> Oscar Landerretche, “Cuando despertó, la tendencia todavía estaba ahí”, El Mercurio, 11/06/19.

# Programa CIEPLAN-UTALCA

---

El “Programa de Investigación e Innovación Social CIEPLAN-UTALCA” es una alianza estratégica entre la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN) y la Universidad de Talca, centrada en la investigación, análisis, debate y difusión de temas relevantes en Chile y Latinoamérica.

Algunas de las áreas temáticas incluyen el diseño y propuesta de políticas públicas en lo social, económico y la administración del Estado; la comprensión de los procesos de modernización y su relación con los contextos regionales y globales; y el análisis de los fenómenos asociados a la llamada “trampa de las economías de ingreso medio”, con el fin de generar condiciones que permitan dar el salto hacia un desarrollo económico y social.

CIEPLAN es una organización privada sin fines de lucro, que inició sus actividades en 1976, con el fin de aportar conocimientos a las políticas públicas en Chile y Latinoamérica. La Universidad de Talca, por su parte, es una corporación de derecho público que busca la excelencia en el cultivo de las ciencias, las artes, las letras y la innovación tecnológica y está comprometida con el progreso y bienestar regional y del país, en permanente diálogo e interacción con el entorno social, cultural y económico, tanto local como global.

Este documento es parte de una serie de trabajos publicados en el marco del PROGRAMA CIEPLAN-UTALCA. Las ideas y planteamientos contenidos en esta publicación (y en todas las publicaciones del programa) son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de CIEPLAN ni de la Universidad de Talca.

CIEPLAN

CORPORACION DE ESTUDIOS PARA LATINOAMERICA