

PROPIEDAD PRIVADA, ESTADO EMPRESARIO Y PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD: LAS IDEAS DE ANTAÑO CON HERRAMIENTAS DE HOY*

Ricardo Raineri Bernain

Depto. Ingeniería Industrial y de Sistemas
Pontificia Universidad Católica de Chile

Un gobierno lo suficientemente grande para darle a uno todo lo que necesita es lo suficientemente grande para arrancar todo lo que uno tiene.... El curso de la historia ha demostrado que a medida que los gobiernos crecen, la libertad decrece¹.

Thomas Jefferson

1. INTRODUCCIÓN

La economía es la ciencia que estudia cómo las personas, individual y colectivamente, toman decisiones respecto de la producción y consumo de bienes y servicios, y de cómo se confronta el problema de escasez. Las preguntas básicas que la economía busca responder son: ¿qué producir? ¿cómo producir? y ¿para quién producir? En las economías de mercado la respuesta clásica a estas preguntas ha estado dada por el mercado. Sin embargo, recurrentemente surgen cuestionamientos respecto de la igualdad y equidad en la distribución del ingreso a que el mercado puede llevar. Desde un comienzo en la historia de la humanidad han existido diferentes clases sociales que han sido fuente de desigualdad entre las personas. Las diferencias sociales se han manifestado por la forma como la sociedad define las diferentes categorías de personas. Han existido estratificaciones sociales que le otorgan a cada persona o grupo de personas diferencias en sus derechos y obligaciones, donde el origen de dicha estratificación ha sido religioso, por poder o fuerza, económico, o en función de la represen-

* Esta versión, revisada el 16 de agosto 2001, sirve además como base para la conferencia "Propiedad Privada, Estado Empresario y Principio de Subsidiariedad: Desde los Clásicos hasta el Crecimiento con Equidad" dada en el *Primer Congreso Internacional de Estudiantes de Escuelas y Carreras de Ingeniería Comercial y Administración de Empresas*, Universidad de Tarapacá, Arica-Chile, 16 y 17 de agosto de 2001.

¹ "Government big enough to supply everything you need is big enough to take everything you have ... The course of history shows that as a government grows, liberty decreases". Thomas Jefferson, autor de la *Declaración de Independencia de los Estados Unidos*, la que posteriormente sirve de inspiración a la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789.

tación de la soberanía de la Nación. Ejemplos lo han sido las clasificaciones en grupos como castas según el hinduismo, reyes de inspiración divina, nobleza, escribas, sacerdotes, comerciantes, artesanos, trabajadores, agricultores, esclavos, funcionarios públicos con facultades especiales (Diputados y Senadores, Presidente de la República, o empleados del gobierno). Con frecuencia, las diferencias sociales entre los distintos grupos han servido de base para la discriminación entre ellas y han sido fuente de desigualdad más allá de las diferencias en talentos y habilidades de las mismas. El arquetipo de una economía de mercado o capitalista no dice nada respecto de las distintas clases sociales, y solo habla de la distribución del ingreso. En principio, esta es una sociedad sin clases sociales, es decir, una sociedad con una única clase social, *personas*. Sin embargo, y en la práctica, las diferencias en los talentos y habilidades llevan a diferencias en los ingresos y ellas posteriormente al establecimiento de clases sociales en función de sus niveles de ingreso.

Políticamente quizás el hecho más importante de la historia contemporánea está dado por la Revolución Francesa, que marca un rompimiento con lo anterior, dando inicio a la era de la historia contemporánea². Con ella dejan de existir la monarquía absoluta, el sistema económico feudal, la sociedad estamental y se reconoce a la propiedad privada que posteriormente lleva al capitalismo moderno. En la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, que se suscribe en agosto de 1789, durante la Revolución Francesa, inspirada en la *Declaración de Independencia de los Estados Unidos*, de 1776, y en el pensamiento filosófico del siglo XVIII, se definen los *derechos naturales e imprescriptibles* de toda persona humana, como son, entre otros, la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión. Asimismo, se reconoce la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley y la justicia, y se afirma el principio de la separación de poderes en que la soberanía reside esencialmente en la Nación, donde ningún cuerpo o individuo pueden ejercer una autoridad que no emane expresamente de ella³. En términos del desarrollo del capitalismo resultan fundamentales la libertad, el derecho de propiedad y la soberanía que reside esencialmente en la Nación. El artículo 17 de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* dice: *siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, salvo cuando la necesidad pública, legalmente comprobada, lo exija de modo evidente, y a condición de una justa y previa indemnización*.

La historia del siglo XX estuvo marcada por la coexistencia de dos sistemas económicos y sociales alternativos, que se fundamentaban en una concepción diferente del Estado. Por una parte en 1917 surgió la República Socialista Soviética, con la revolución liderada por Vladimir Ilich Lenin, y por otro lado se desarrollaron las economías de mercado occidentales, con sistemas predominantemente democráticos⁴. Esta situación nos señala que existe otra pregunta que antecede a las preguntas clásicas de la economía: ¿qué producir? ¿cómo producir? y ¿para quién producir?, y esta pregunta es ¿cómo tomamos estas decisiones? Bien sabido es que en una economía de mercado las respuestas a las preguntas clásicas están dadas por el sistema de precios, como también que en un sistema como el que rigió a la República Socialista Soviética la respuesta a las tres preguntas clásicas se toman centralizadamente por los planificadores, o grupo de empleados públicos que deciden el qué, cómo y para quién. La coexistencia de estos sistemas antagónicos plantea la interrogante de ¿cómo se desarrollan las instituciones? Esta es una pregunta que va más allá del ámbito de la economía. Sin embargo, en este documento se revisarán los desarrollos en ciencia económica que explican el surgi-

² Inspirada en la filosofía de fines del siglo XVIII, representada por Locke, Montesquieu, Rousseau y Voltaire que reclamaban por los derechos naturales de las personas.

³ La Declaración de 1789 inspirará en el siglo XIX textos similares en numerosos países de Europa y América Latina.

⁴ Amén de otro gran número de variantes en lo político, en lo económico y en lo religioso, con economías mixtas, regímenes nacionalistas o fascistas, como también el comunismo chino de Mao Tse-tung, etc.

miento de sistemas institucionales alternativos, ello dentro de un área de reciente y gran desarrollo como es la economía neoinstitucional. Para tener una visión más global del desarrollo de la ciencia económica, resulta fundamental ahondar en las ideas de los pensadores del sistema económico imperantes entre los siglos XVIII y XX. Posteriormente, se revisarán los elementos más importantes de la economía neoinstitucional y sus consecuencias para las economías en desarrollo, y finalmente se revisará cómo las instituciones de los países han incidido en su desempeño económico.

2. LAS INSTITUCIONES EN EL PENSAMIENTO ECONÓMICO

¿Cómo aumentar el nivel de vida y el bienestar de la gente? Es una de las preguntas más importantes que se hayan formulado en la historia de la humanidad y frente a la cual se han dado respuestas muy diferentes y con consecuencias terriblemente desiguales para el hombre, causando en algunos casos las peores tragedias que el mismo hombre haya ocasionado como hambrunas, desconsuelo, muerte, guerras, desastres naturales, etc. Cada vez que se aborda esta pregunta surge la discusión de ¿cómo hacerlo? En otras palabras, surge la pregunta de cómo diseñar el sistema económico para responder al desafío de aumentar el nivel de vida y bienestar de la gente.

Los últimos tres siglos, y el siglo XXI que comienza, han estado marcados por la discusión respecto de cuál es el mejor sistema económico para enfrentar el problema de escasez. En los tres siglos pasados hemos conocido y experimentado grandes transformaciones en cómo se organiza la sociedad. Como consecuencia de las profundas diferencias entre sistemas alternativos de cómo organizar el sistema económico revisaremos las principales corrientes ideológicas que han existido en este tiempo y brevemente veremos su impacto en el desarrollo político económico chileno.

Los clásicos

Los economistas clásicos encuentran sus mayores exponentes en Adam Smith (1723-90) y David Ricardo (1772-1823), quienes dominaron el pensamiento económico en Inglaterra durante gran parte del siglo XIX, y estaban principalmente preocupados de la dinámica del crecimiento económico. Enfatizaban los ideales de la libertad económica, de la competencia y de una sociedad de *laissez-faire*⁵ que aboga por la no intervención del Estado en la sociedad.

Muchos de los conceptos sobre los fundamentos de la economía clásica fueron establecidos por Adam Smith en su libro *Una Pregunta sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones* (1776). Smith, respaldando la libertad de mercado, consideraba que la comunidad entera se beneficiaba cuando los individuos siguen su propio interés. Smith demostraba cómo el aparente caos de la competencia en una economía de mercado, el veredicto de la oferta y de la demanda, daba origen a un sistema ordenado de cooperación económica en el cual, por medio de la libertad individual, en contraposición a una planificación centralizada, se satisfacían las necesidades de la Nación incrementándose conjuntamente con ello su riqueza. Por su parte, David Ricardo avanzó en la teoría de la distribución del ingreso incorporando los conceptos del valor de la productividad de los distintos factores productivos, con la que dividió el producto nacional en tres grupos de personas: salarios para los trabajadores, utilidades para los dueños del capital y rentas para los dueños de la tierra. Otro economista

⁵ El término de *laissez-faire* se usa para describir un sistema económico donde el gobierno interviene lo menos posible, dejando que sea el sector privado quien organice la mayor parte de la actividad económica a través del mercado. Los economistas clásicos eran grandes defensores de un sistema económico de *laissez-faire* con una mínima intervención del Estado, apoyando la idea de que el mercado es el mejor sistema para organizar la actividad económica.

clásico de importancia fue Jean-Baptiste Say (1776-1832), francés, quien lideró la propagación del trabajo de Adam Smith en Europa continental. También Say planteó la idea de que la oferta crea su propia demanda ("Ley de Say"), e introdujo el concepto de empresario dentro del lenguaje de los economistas. Posteriormente, aun cuando no necesariamente en el seno de los economistas clásicos, Joseph A. Schumpeter profundiza en las ideas del rol de los empresarios en la economía, donde argumenta que los empresarios enfrentados a la competencia y utilidades decrecientes crean innovaciones financieras y tecnológicas que son las que sustentan el crecimiento económico⁶.

Socialismo y comunismo

A partir de la revolución industrial que se inicia en Inglaterra a fines del siglo XVIII, y que se intensifica en la segunda mitad del siglo XIX por todo el mundo, surgen dentro del nuevo orden económico de mercado agentes con roles muy diferentes: trabajadores, empresarios y terratenientes. Las diferencias sociales que surgieron entre estos grupos, y producto de las difíciles condiciones de vida de los trabajadores y sus familias en un mundo de profundo cambio tecnológico, surge el movimiento socialista, el cual era un grupo de reformistas que buscaban dar respuesta a los problemas sociales de la Revolución Industrial.

El socialismo evolucionó desde un socialismo utópico, vigente en la primera mitad del siglo XIX e inspirado en los ideales de la Revolución Francesa, hasta un socialismo científico o marxista en la segunda mitad del siglo XIX. El socialismo científico o marxista toma forma en la obra de Carlos Marx y Federico Engel (1848), *Manifiesto Comunista*, el cual tenía como idea básica liberar al trabajador de la "opresión" capitalista por medio de la revolución. Posteriormente, y en una postura más radical, el año 1895 Vladimir Ilich Lenin, en un escrito sobre la obra de Federico Engels, señala que *Marx y Engel... demostraron que la humanidad se verá liberada de las calamidades que la azotan actualmente... sino por la lucha de clases del proletariado organizado*. En este mismo escrito Lenin, señala que *toda la historia escrita hasta ahora es la historia de la lucha de clases, del cambio sucesivo y del dominio de una clase social sobre otra. Y esto continuará hasta que desaparezcan las bases de la lucha de clases y del dominio de la clase: la propiedad privada y la producción social caótica*. Por lo anterior, tanto en los lineamientos iniciales del socialismo, y en su radicalización hacia lo que se conoce como comunismo, el ideal debe ser el alcanzar una sociedad sin clases sociales. Como lo señalará posteriormente Arthur Lewis⁷, en un discurso dado a la Fabian Socialist Society⁸ en 1940, *el socialismo es democracia y una sociedad sin clases sociales*. Aquí habría que aclarar que la definición de Lewis de que *el socialismo es democracia y una sociedad sin clases sociales*, solo recoge al socialismo democrático o social democracia en contraposición al socialismo dictatorial favorecido por Lenin, fundador de lo que conocimos hasta 1989 como República Socialista Soviética.

Para Lenin, en una economía capitalista el Estado es el producto del carácter irreconciliable de las diferencias de clases, donde el Estado en una economía capitalista representa una máquina que se utiliza en la *explotación del hombre por el hombre*⁹. Por ello, aboga por la

⁶ Joseph A. SCHUMPETER, 1911, *Teoría de Desarrollo Económico: una indagación sobre utilidades, capital, crédito, intereses y ciclo económico*. Joseph A. Schumpeter también desarrolla la idea de que lo central de la actividad de un empresario es el buscar, descubrir y producir, en un mundo de información costosa, bienes que son valiosos para la sociedad, donde las utilidades que obtiene son la recompensa a un resultado exitoso de esta búsqueda.

⁷ Premio Nobel de Economía en 1979.

⁸ La Fabian Society fue fundada en 1883-84 en Londres, teniendo como objetivo el establecimiento de un Estado Socialista Democrático en Inglaterra. La Fabian Society ayudó en la organización del Comité de Representación de los Trabajadores (Labour Representation Committee), que posteriormente en 1906 se transformó en el Partido Laborista inglés.

⁹ Conferencia pronunciada en la Universidad de Sverdlov, el 11 de julio de 1919.

destrucción de la sociedad constituida y el establecimiento de un nuevo sistema social, en el cual la máquina del Estado pase a ser sustituida por algo nuevo. Pero ¿qué es este algo nuevo? En el *Manifiesto Comunista* de Marx y Engel se esbozaron algunas ideas preliminares como las de sustituir la máquina del Estado por *la organización del proletariado como clase dominante* o por *la conquista de la democracia*. En 1884, Engel en su obra *El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado*, avanza en la ilustración de la nueva institución definiéndola como *ese poder, nacido de la sociedad, pero que se pone por encima de ella y se divorcia de ella más y más, es el Estado*. En la concepción de Lenin, el Estado debe ser sustituido por un nuevo Estado conformado por todo el proletariado, con condiciones de trabajo idénticas a las de un obrero en cualquier otra actividad.¹⁰ Así se desprende que, de acuerdo con la concepción del socialismo planteada por Lenin y apoyada en los escritos de Marx y Engel, el Estado está por encima de la sociedad, y consecuentemente de los hombres.

Con el nacimiento de la República Socialista Soviética nace la planificación centralizada de la asignación de recursos. La combinación de socialismo, comunismo, y planificación centralizada de la asignación de recursos, resulto ser una idea de gran poder intelectual durante la primera parte del siglo XX.

Los defensores de la planificación centralizada sostenían que el plan económico sería racional, entendiendo que las economías de mercado no lo eran^{11, 12}. Muchos socialistas vieron en la planificación centralizada la manera de lograr la sociedad sin clases sociales. Todos serían de una misma clase, *solo empleados del gobierno*. Una de las propuestas más completas en esta dirección surgió de la Fabian Socialist Society bajo la dirección de Sydney Webb¹³, quien después de una visita a la Unión Soviética en 1932, quedó impresionado con la mejoría de los sistemas educacionales y de salud, no obstante que objetase la falta de libertades políticas existentes en ese país. Webb, si bien favorecía las ideas del Socialismo, era partidario de una transición pacífica hacia él, por medio de reformas y no de una revolución. Webb vislumbraba un país socialista con un parlamento democrático, donde una vez que el gobierno hubiese tomado el control de los medios de producción, la administración de las empresas sería parte del servicio público dentro de un sistema de planificación centralizada. Las ideas de Webb apoyaron el establecimiento del concepto de Estado de Bienestar. Ludwig von Mises¹⁴, en *The Freeman*, 4 de mayo de 1953, señala que los principios centrales del concepto de Estado de Bienestar fueron originalmente establecidos por Ferdinand Lassalle (1825-1864), amigo y rival de Marx, donde según Lassalle el Estado disponía de recursos prácticamente ilimitados de los que podía libremente disponer para hacer que todos los ciudadanos fuesen felices y prósperos. El Estado debía nacionalizar las grandes empresas, desarrollar proyectos para los cuales no existía capital disponible, redistribuir el ingreso nacional y proveer a todos los ciudadanos de salud, seguridad social, educación y vivienda, desde su cuna hasta la tumba.

La concepción del socialismo, el comunismo, y la economía centralmente planificada, colocaron al Estado por encima de las personas, renunciando ellas a todo dominio de propiedad privada. En teoría, con ello se lograba el establecimiento de una sociedad con una sola

¹⁰ *El Estado y la Revolución*, de Vladimir Ilich LENIN, 1917.

¹¹ En particular, el socialismo científico divide la historia económica de la humanidad en cinco etapas que, en el orden aquí presentado, denotan en su concepción etapas superiores de desarrollo: primitiva, esclavista, feudal, capitalista y, finalmente, socialista.

¹² Usualmente para los economistas neoclásicos, la palabra racional tiene el significado de óptimo, entendiendo que una decisión es racional si esta es dirigida a un objetivo tratando de alcanzar dicho objetivo con el mayor éxito posible.

¹³ Véanse los libros de Sydney WEBB con su mujer Beatrice WEBB, *El Comunismo Soviético: ¿Una nueva Civilización?* (1935) y *La Verdad sobre la Unión Soviética* (1942). Con anterioridad, en 1895, Beatrice y Sydney Webb fundaron The London School of Economics and Political Science.

¹⁴ Economista austriaco (1881-1973), considerado uno de los líderes de la escuela austriaca de la economía del libre mercado.

clase social, en que *todos eran empleados del gobierno*. El atractivo popular de las ideas del Socialismo y la planificación centralizada hacen que muchas naciones emergentes, incluidas las naciones de América Latina y el Caribe, adopten en el siglo XX un Estado con un mayor grado de influencia en la economía, ya sea a través de una planificación centralizada o por medio de la regulación.

Paradójicamente, las naciones que entraron bajo la orbita socialista, si bien adoptaron un esquema de economía centralmente planificada, no lograron revertir la situación que inspiró el nacimiento de los movimientos socialistas: el ideal de una sociedad con una única clase social. En estas naciones, y después de haber adoptado un régimen socialista o comunista con un sistema de economía centralmente planificada, rápidamente surgió una clase social superior que estaba vinculada a quienes participaban de los poderes políticos del Estado, fallando así en su concepción como socialistas. La corrupción llegó al Estado en la competencia por el poder, dando origen a dictaduras con una represión soberbia hacia quienes se oponían a ella, creando una burocracia política que llevó al fracaso de la economía centralmente planificada, a la vez que creaba condiciones de miseria para la gran mayoría de sus habitantes. Fracasaron en la provisión de servicios como salud y bienestar infantil, como también en resguardar el medio ambiente, mostrando un récord de desastres ambientales peores que los observados en las economías de mercado. La falta de incentivos a las personas, las fallas de coordinación y falta de información ayudan a explicar el fracaso de la economía centralmente planificada. El factor más importante que explica el fracaso del sistema está en la corrupción y la falta de libertades en el sistema político-económico. Todo esto explica, con la simbólica "caída del Muro de Berlín" en 1989, el fracaso del comunismo, como también de otros países europeos con economías de planificación centralizada.

Los keynesianos

Los principales aspectos de la economía capitalista moderna, como es conocida hoy en día, y al igual que el socialismo, tiene sus orígenes en la Revolución Industrial, donde el rápido cambio tecnológico llevó a Inglaterra a transformarse, durante la mayor parte del siglo XIX, en el motor de crecimiento del mundo occidental. La difusión de los avances tecnológicos ocurridos en Inglaterra y la competencia que gatilla por parte de los países de Europa y América, dieron el ímpetu para la industrialización de los países que siguieron a Inglaterra. No obstante que, en sus inicios, los beneficios de la industrialización fueron cuestionados por su lentitud en llegar a los más pobres.

En las economías con sistemas de mercado, y después de un período de expansión económica que se acelera a comienzos del siglo XX, viene una crisis económica —la crisis de los años 1930— que afectó a la totalidad de las economías con sistemas de mercado. Esta crisis se inicia en septiembre de 1929 con el derrumbe de la bolsa de Nueva York, derrumbe que arrastra a todas las bolsas del mundo. Producto de ello viene una seguidilla de quiebras de empresas, quiebras del sistema financiero, desmoronamiento de los precios de los bienes en los mercados internacionales, aumento de la inflación y un sustancial crecimiento del desempleo. Durante esta crisis, los países industrializados se vieron fuertemente afectados, pero producto de la estrepitosa caída en los precios de las materias primas, los países no industrializados lo pasaron aún peor.

John Maynard Keynes (1883-1946) fue un economista inglés a quien le tocó vivir la crisis de los años 1930. Keynes criticó duramente la teoría económica clásica, y en particular en lo que él consideró como la incapacidad de las políticas económicas clásicas (concepción de *laissez-faire*) para sacar a la economía de la profunda crisis económica de la época. Keynes argumentó que una depresión económica no era un fenómeno de largo plazo, en el cual debíamos sufrir los efectos de la depresión y esperar que los mercados por sí solos restablecieran un nuevo período de crecimiento. El veía una depresión como un fenómeno de corto plazo que surge por una falta de demanda. Si el sector privado no estaba preparado para gastar, y con ello estimular la demanda y la producción, era deber del gobierno estimular la

demanda a través de la expansión del gasto público, lo que se podría lograr por medio de un déficit presupuestario. Así, cuando la economía estuviera en buen pie, y el sector privado hubiese ya expandido su nivel de gastos, el gobierno podría reducir su gasto y pagar sus deudas con los superávits que se acumularían durante la expansión económica. De acuerdo con Keynes, la idea era la de equilibrar el presupuesto público en el mediano plazo, pero no en el corto plazo.

Las ideas propuestas por Keynes, publicadas en su principal obra *La Teoría General del Empleo, Interés y Dinero* (1936), se transformaron en guía para el diseño de políticas económicas en la mayor parte de las economías de mercado, donde gran parte de los gobiernos (incluidos Inglaterra y Estados Unidos) impulsaron, desde la Segunda Guerra Mundial, políticas keynesianas de administración de la demanda.

Solo a inicios de los años 70, y frente a un período de fuerte inflación con desempleo, se rompe el consenso respecto de la efectividad de las políticas económicas propuestas por Keynes y de toda la corriente de economistas keynesianos que nacen a partir de sus trabajos.

Los neoclásicos y monetaristas

Las políticas económicas keynesianas no estuvieron exentas de críticas. Primero, producto del rol que ellas le reconocían al Estado como garante de la estabilidad económica, y segundo, por los frecuentes déficits y altos niveles de inflación que arrojaron las prácticas de las políticas expansivas del gasto público, las que eran financiadas con deuda pública o emisión.

Milton Friedman¹⁵ (1912-) y la escuela del monetarismo que él desarrolla, desde la Escuela de Chicago, han sido grandes críticos del pensamiento keynesiano. Friedman con gran fuerza cree en los mercados, extendiendo el trabajo de los economistas clásicos en términos del rol que juega el dinero en un sistema de economía de libre mercado. Su mayor contribución es en lo que se ha conocido como la Teoría Cuantitativa del Dinero, en línea con la corriente de economistas clásicos, la cual basándose en la Ecuación de Intercambio de Fisher¹⁶, señala que la inflación es un fenómeno esencialmente monetario. Friedman argumenta que cualquier intento de manejar el nivel de demanda agregada (en el sentido de las políticas económicas keynesianas) simplemente desestabilizaría aun más la situación económica, haciendo que las cosas terminen siendo aun peores frente a la presencia de una crisis económica. En particular, Milton Friedman con Anna J. Schwartz analizan empíricamente la regularidad entre inflación y crecimiento¹⁷. Milton Friedman hizo una gran contribución al demostrar que el famoso intercambio entre inflación y desempleo, explicado por medio de la Curva de Phillips¹⁸, no era tal, dado que esta relación de causalidad estaba afectada por las expectativas de las personas. Esto le permitió a Friedman explicar por qué en la década del 1970 se rompe la regularidad de intercambio entre inflación y desempleo, que había sido hasta ese entonces el fundamento de las políticas expansivas de la demanda financiadas con emisión, dentro de la tradición del pensamiento keynesiano. Friedman ha sido partidario de la no intervención del gobierno en la actividad económica dentro de lo que se denomina como un entorno de *laissez-faire*.

¹⁵ Premio Nobel de Economía 1976.

¹⁶ Irving Fisher (1867-1947), economista de la Universidad de Yale, fue uno de los primeros economistas neoclásicos.

¹⁷ *A monetary history of the United States 1867-1960*, Princeton University Press, 1963. En este trabajo Milton Friedman junto con Anna J. Schwartz argumentan que en los Estados Unidos el gobierno es responsable en gran medida de la mayoría de las fluctuaciones en el nivel de precios, producción y empleo en la medida que las políticas económicas estaban enraizadas en fluctuaciones de la cantidad de dinero. Milton FRIEDMAN en *Studies in the Quantity Theory of Money*, Chicago University Press, 1956, es donde desarrolla la mayor parte de su teoría, con la cual llega a establecer que *la inflación es siempre y en cualquier lugar un fenómeno monetario*.

¹⁸ La supuesta regularidad del intercambio entre inflación y desempleo fue observada por el economista A.W. Phillips (1914-1975) en un artículo que fue publicado en *Economica* en 1958, lo que posteriormente le dio la fama en lo que se conoce como la Curva de Phillips.

Friedrich August von Hayek¹⁹ (1899-1992), de la escuela austriaca, es otro de los economistas vinculados al monetarismo o economistas neoclásicos. Hayek destacó por profundizar en el estudio de la ciencia económica aspectos relativos al contexto legal o el sistema económico en el cual los individuos toman sus decisiones. El análisis de la eficiencia funcional de diferentes sistemas económicos es una de sus contribuciones más importantes a la investigación de la ciencia económica. Sus trabajos dieron gran impulso a la investigación de sistemas económicos alternativos. Analizó los problemas de la asignación centralizada de recursos en comparación a la asignación descentralizada de ellos por medio del mercado. Los principios en los cuales fundamentó su análisis sobre sistemas económicos alternativos, es el estudio de la eficiencia con que los distintos sistemas económicos manejan el conocimiento y la información que está dispersa entre todos los individuos y empresas de la sociedad. La contribución académica más importante de Hayek es en términos del uso de la información dispersa —conocimiento en el tiempo y en el espacio— con lo que este explicó las fuerzas que en el origen guían la “mano invisible” de Adam Smith²⁰. Esto le permitió demostrar la gran eficiencia que se obtenía cuando millones de agentes dispersos, motivados por los incentivos del mercado, utilizaban la información disponible en cada uno de ellos para tomar sus decisiones. Así argumentó que un sistema competitivo descentralizado supera en eficiencia a la asignación de recursos centralizada, aun cuando los planificadores son “expertos”. Hayek concluyó que solo logrando una completa descentralización del sistema de mercado, con precios libres y competitivos, se puede usar toda la información disponible para alcanzar una asignación más eficiente de recursos.

Hayek junto con Ludwig von Mises y otros 34 académicos, mayoritariamente economistas, formaron el año 1947 la Mont Pelerin Society. La asociación fue creada con el fin de defender los derechos de libertad de las personas en términos de su propia autodeterminación, junto con señalar el peligro que el socialismo representa para la libertad individual. La mayor parte del trabajo de Hayek versa sobre la naturaleza de la economía de libre mercado como también de la libertad individual de las personas, argumentando que es la única vía por medio de la cual se garantiza de que existan los incentivos correctos para trabajar y ahorrar, lo que forma la base de cualquier sistema económico eficiente. Hayek, en su libro *The Constitution of Liberty*²¹, afirma que en una sociedad en la cual no se reconoce que cada individuo tiene valores propios que tiene el derecho a seguir, no puede tener respeto por la dignidad individual y no puede ciertamente conocer de la libertad.

Durante gran parte del siglo XX el desarrollo del Estado de Bienestar fue objeto de crítica por parte de los principales economistas de la corriente neoclásica. La principal crítica que se vierte sobre el concepto de Estado de Bienestar, apunta a que la mayoría de los bienes provistos por este son bienes de características esencialmente privadas. Bienes como salud, seguridad social, educación, vivienda y servicios públicos, son bienes de características esencialmente privadas, donde el consumo de ellos por parte de un individuo, excluye de su consumo o uso a otros individuos. Es decir, no corresponden al concepto económico de bienes públicos que son los que no presentan una rivalidad en su uso o consumo²². La existencia de un Estado de Bienestar es así considerada como una anomalía, porque lo que él está entregando son bienes primordialmente privados, donde dichas decisiones podrían ser dejadas al mercado y donde la demanda individual se encontraría con la oferta²³.

¹⁹ Premio Nobel de Economía 1974.

²⁰ “The Use of Knowledge in Society”, *American Economic Review*, XXXV, N° 4, September 1945, pp. 519-530.

²¹ *The Constitution of Liberty*, 1960, Chicago University Press.

²² Elinor OSTROM, 1998, “A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action”, *American Political Science Review*, Vol. 92, N° 1, pp. 1-23.

²³ William J. BAUMOL, 1965, *Welfare Economics and the Theory of the State*. London, Bell & Sons Publishing.

Chile, en 1973, después del golpe militar, fue pionero en la aplicación de los conceptos y políticas neoliberales. Donde los economistas educados en la Universidad de Chicago, bajo la inspiración de Milton Friedman, los "Chicago Boys", son quienes lideraron el proceso de reformas. Sin embargo, la adopción de las ideas neoliberales solo tomó mayor fuerza cuando en 1979 Inglaterra, con Margaret Thatcher, y en 1980 Estados Unidos, con Ronald Reagan, son introducidas en sus programas de gobierno. Así, y partir de estos dos países, el programa neoliberal se fue implantando progresivamente, con mayor o menor apoyo y en forma algo menos ortodoxa, en el resto de los países de Europa Occidental, incluyendo países con gobiernos socialistas como la España de Felipe González y la Francia de François Mitterrand.

En América Latina, y siguiendo la adopción del modelo neoliberal en Chile, se prueba aplicar en Bolivia en 1985, bajo el Gobierno de Víctor Paz Stensoro; México en 1988, bajo el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari; Argentina en 1989, bajo el Gobierno de Carlos Saúl Menem, con su Ministro de Economía Domingo Cavallo; Venezuela en 1989, bajo el Gobierno de Carlos Andrés Pérez; Perú en 1989, bajo el Gobierno de Alberto Fujimori; y en Brasil en 1985, bajo el Gobierno de José Sarney, cuyo Ministro de Hacienda fue Fernando Henrique Cardoso, que implantó el Plan Real, y después bajo el gobierno de Fernando Collor de Melo.

También desde 1990 y con la emblemática "caída del Muro de Berlín", el programa neoliberal se intentó emplear en los países de Europa del Este y en la antigua Unión Soviética. Asimismo, en la India y otros países del continente asiático, como en la República Popular China, algunos elementos del programa neoliberal son introducidos. Por otro lado, y con posterioridad a la crisis asiática de 1997-1998, Japón y los llamados "tigres asiáticos" (Taiwán, Hong-Kong, Singapur y Corea del Sur) empiezan a aplicar con mayor fuerza la tesis neoclásica buscando reducir el proteccionismo e intervencionismo del Estado.

Con la "caída del Muro de Berlín" y el apoyo a un programa de corte neoliberal en la mayoría de las economías latinoamericanas, en algunos círculos económicos en Washington surge un listado de medidas de política económica de orientación neoliberal que tienen como objetivo servir de guía para los gobiernos de los países en desarrollo y para los organismos internacionales, Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM). Este conjunto de medidas es conocido como el "Consenso de Washington", que identifica diez instrumentos de política sobre los cuales existe un amplio consenso: 1) Disciplina fiscal; 2) Priorización del gasto público en educación y salud; 3) Reforma tributaria; 4) Tasas de interés positivas determinadas por el mercado; 5) Tipos de cambio de mercado; 6) Políticas comerciales liberales; 7) Apertura a la inversión extranjera; 8) Privatizaciones; 9) Desregulación; y 10) Protección a la propiedad privada²⁴.

El resurgimiento de la social democracia

Con la "caída del Muro de Berlín" el socialismo se quedó sin un modelo económico con el cual dar respuesta a sus objetivos de igualdad, y con ello desaparecen los fundamentos que justificaban el rol central que jugaba el Estado en la economía dentro del fracasado modelo de planificación centralizada de recursos. Esta situación llevó a los socialistas, y en particular a la social democracia, ha realizar un análisis crítico de sus planteamientos, buscando sí mantener los ideales que los inspiraron en el pasado, ideales en justicia social, libertad, igualdad-igualdad de oportunidades, solidaridad y responsabilidad. Ha sido de esta revisión que ha surgido el modelo conocido como la "Tercera Vía", que se define como un movimiento global dedicado a modernizar la política progresista a los cambios de la globalización y la era de la información.

²⁴ El consenso surge de una reunión realizada en Washington en 1989, entre académicos y economistas norteamericanos, funcionarios de gobierno de ese país y funcionarios del FMI y BM. La primera formulación del "Consenso de Washington" se debe a John Williamson. Ver *Latin American Adjustment: How much has happened*, John Williamson editor, Washington D.C., Institute for International Economics, 1990.

En Europa los líderes políticos de la “Tercera Vía” son Tony Blair y Gerhard Schroder, quienes parten de la premisa de que “las debilidades del mercado se han sobreestimado y sus fortalezas se han subestimado”^{25, 26}. Por otro lado, en los Estados Unidos el término “Tercera Vía” también ha sido utilizado por Bill Clinton, quien ha señalado que *nos hemos movido del debate estéril entre aquellos que señalan que el Gobierno es el enemigo y aquellos que dicen que el Gobierno es la respuesta. Mis colegas americanos, hemos encontrado una “Tercera Vía”. Tenemos el Gobierno más pequeño en 35 años, pero el más progresista de todos. Tenemos un Gobierno pequeño, pero una nación más fuerte*²⁷.

En el campo de los principios para la “Tercera Vía” se reconoce la importancia de premiar el esfuerzo, responsabilidad y creatividad, buscando un equilibrio entre la responsabilidad y los derechos. En el ámbito de las políticas públicas, se reconoce que la intervención del Estado debe estar restringida. Así, y sin abandonar los objetivos de crecimiento, pleno empleo, y distribución más equitativa de los recursos, se estima que el papel del empresariado debe ampliarse y el gasto público controlarse y medirse en términos de su efectividad.

Producto del fracaso del modelo de planificación centralizada, los socialistas se vieron obligados a buscar nuevas instituciones y formas de organización económica. Con este objetivo han hecho suyos un sistema de economía de mercado, pero con una fuerte regulación por parte del Estado y reconociendo los vicios de la concentración del poder en manos de este. En las palabras del presidente del Centro para la Justicia Económica y Social, Norman Kurland²⁸, *por una parte existe el capitalismo, un sistema económico gobernado por las fuerzas del mercado pero uno en el cual el poder económico está concentrado en unas pocas manos que poseen y controlan el capital productivo. Por otro lado, el socialismo, en todas sus formas, es un sistema económico gobernado centralmente por una elite, con una concentración de propiedad y poder económico aún mayores. Lógicamente, una “Tercera Vía” debería ser un sistema de libre mercado que fortalece económicamente a todas las personas y familias por medio de la propiedad directa y efectiva de los medios de producción, que es el último control en cualquier sociedad contra la corrupción potencial y el abuso de poder. ... Lo que será entonces la verdadera “Tercera Vía” para moverse hacia una sociedad más libre, más justa y libre de clases sociales en términos económicos*²⁹. En términos más amplios, el Centro para la Justicia Económica y Social³⁰ presenta un resumen en que se describen los objetivos y políticas de la “Tercera Vía”, entre ellos destacan:

- Poder económico y político accesibles a todas las personas.
- La propiedad del capital se debe sistemáticamente desconcentrar y hacer accesible a todas las personas.
- Se debe buscar que los ingresos del capital sean adecuados y seguros y estén accesibles a todas las personas.
- Sistema basado en la soberanía de todas las personas, desde las instituciones y a las que se debe dotar de principios de justicia social.

²⁵ Tony BLAIR y Gerhard SCHRODER. 1999. *Europe: The Third Way – die Neue Mitte*, Londres, Partido Laborista y SPD.

²⁶ En Inglaterra destaca Anthony Giddens como líder intelectual del movimiento de la “Tercera Vía”, quien además es Director de The London School of Economics and Political Science y autor de *La Renovación de la Social Democracia* (1998) y *La Tercera Vía y sus Críticos* (2000).

²⁷ Según citado por David MIKOSZ en *The Third Way: summary of the NEXUS on-line discusión*. Edited by David Halpern, with David Mikosz, www.netnexus.org. Nexus es un foro de discusión en Internet en que se debaten las ideas políticas vinculadas a la “Tercera Vía”.

²⁸ Al dar respuesta a una carta del editor del *Washington Post*.

²⁹ www.cesj.org

³⁰ www.cesj.org

- Justicia institucionalizada.
- Principios morales y un sistema económico basados en la dignidad inherente y soberana de cada persona; lo que alimenta el derecho fundamental de cada persona para ser un trabajador y propietario en una sociedad donde los valores espirituales y el respeto para toda la creación trasciende los valores materiales.
- Orientación productiva sinérgica, mejorar los sistemas y la tecnología para hacer más con menos recursos. La tecnología y su propiedad controlada por el sector privado el que debe representar a muchos accionistas y personas.
- La justicia y la eficiencia van de la mano.
- Igualdad de oportunidades para trabajar y tener.
- Poder económico del Estado limitado.
- Precios, salarios y utilidades establecidos por mercados libres y abiertos, con utilidades distribuidas entre muchos propietarios.
- Red de seguridad social para los más pobres, que conecta a los individuos y familias pobres para recibir los beneficios del crecimiento, lo que se complementa con programas de caridad social y transferencias gubernamentales.
- Modelo pro-activo y anticipativo hacia el crecimiento sustentable.
- El objetivo de la educación debe ser enseñar a las personas a aprender a aprender, con la capacidad de adaptarse al cambio.

En América Latina los planteamientos de la “Tercera Vía” han encontrado eco tanto en el ámbito político como económico. En términos políticos, varios mandatarios asienten los planteamientos de la “Tercera Vía”, por ejemplo en Chile el presidente Ricardo Lagos E., en Argentina el presidente Fernando de la Rúa, en Brasil el presidente Fernando Enrique Cardoso y en Perú el recientemente electo presidente Alejandro Toledo. Por otra parte, desde la CEPAL, y acompañando los lineamientos de la “Tercera Vía”, se plantea un nuevo modelo de desarrollo. Las nuevas ideas de la CEPAL se presentan en el documento *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, CEPAL 2000. En él la CEPAL considera que se requiere una reorientación de los patrones de desarrollo de la región en torno a un eje principal, la equidad, es decir, la reducción de la desigualdad social en sus múltiples manifestaciones, entendiendo como “políticas públicas” todas aquellas acciones organizadas en torno a objetivos de interés colectivo. En que al definir el logro de sociedades más equitativas como el objetivo esencial del desarrollo se coloca en el primer plano la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales, que responden a los valores de la igualdad, la solidaridad y la no discriminación... En su concepción, y para alcanzar sus objetivos, la CEPAL identifica dos “llaves maestras”, educación y empleo. Para la CEPAL, el crecimiento económico sostenido es, sin duda, el principal estímulo a una mayor demanda de mano de obra, pero no garantiza automáticamente este resultado, y señala que un elemento esencial que debe acompañar este proceso es una política ambiciosa de apoyo a las microempresas y a las empresas pequeñas y medianas. En términos del gasto social, reconocen que debe ser consistente con una política fiscal sana. Sin embargo, los recursos así obtenidos pueden resultar insuficientes, por lo que para dar una mayor cobertura y mayores beneficios sociales se considera como posible una ampliación de la base tributaria. En términos de la política macroeconómica con respecto a las fluctuaciones en el nivel de actividad económica, la CEPAL es partidaria de una política keynesiana, donde establecen que los elevados costos de la volatilidad del crecimiento económico indican que es conveniente mitigarla y preferir las combinaciones de política macroeconómica que reduzcan sus efectos en las variables económicas reales.

La teoría económica del socialismo fue siempre inadecuada, infravalorando la capacidad del capitalismo para innovar, adaptarse y generar una productividad creciente, desconociendo la importancia de los mercados como proveedores de información. Al mismo tiempo que renegó de la importancia de los incentivos para recompensar adecuadamente la creatividad e iniciativa individual. Si bien la social democracia recoge algunos elementos de modelo de economía de mercado, sigue asignado un gran rol al Estado dentro de la actividad política-

económica-social, buscando también fortalecer la participación ciudadana en todas las esferas de la sociedad³¹. Aún cuando la social democracia apoya algunos aspectos del modelo de mercado, camina sobre el vértice de una contradicción fundamental: una economía de mercado para ser próspera debe respetar el legítimo derecho a la propiedad y a obtener beneficios económicos de las diferentes actividades que realizan las personas, lo que se contradice con políticas de distribución de recursos que menoscabando la situación de unos pretenden mejorar la situación de otros.

*Influencia de las corrientes doctrinarias en Chile*³²

La vida en Chile no ha estado ajena a los procesos ideológicos ocurridos en el resto del mundo, principalmente Estados Unidos y los países europeos. La transición desde el período de la Colonia, a comienzos del siglo XIX, estuvo caracterizada por el cambio desde una economía administrada por la monarquía española, hacia una economía administrada localmente, una nación independiente.

El cambio en los poderes políticos se tradujo en una liberalización gradual del comercio internacional, estimulando el desarrollo del sector privado. En el siglo XIX, el progreso económico del país estuvo caracterizado por una creciente participación del sector privado en la actividad económica, convirtiéndose en el principal motor de crecimiento. Tanto inversionistas nacionales como extranjeros (principalmente británicos), financiaron la construcción de trenes, sistemas de riego, líneas de telégrafo, iluminación de calles y avenidas, proyectos de transporte público y proyectos de desarrollo urbano. Todo ello se tradujo en que hacia fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX la mayoría de los servicios públicos como telégrafos, iluminación de calles y avenidas, carros de transporte público, y el 51% de las líneas férreas, eran concesiones privadas. La estrategia de desarrollo fundamentada en la inversión privada tenía el soporte intelectual de las ideas de Adam Smith respecto de la efectividad del mercado como también en términos de los beneficios de la especialización e intercambio. La llegada de capitales británicos, el desarrollo de la industria del salitre, y la Revolución Industrial, junto con todos los beneficios que significó la aparición de la electricidad, como también de la máquina a vapor y su posterior reemplazo por máquinas eléctricas, marcaron hasta inicios del siglo XX uno de los períodos más ricos de la historia económica chilena.

A diferencia del siglo XIX, el siglo XX se caracterizó por una creciente participación del Estado en la economía, la que se explica por diferentes factores. Por una parte, está el dramático impacto que eventos mundiales tuvieron sobre la economía chilena, la gran depresión de los años 1930 y las dos guerras mundiales, y por otra parte, el atractivo que generaban las ideologías en boga que surgieron el siglo XIX en Europa, destacando los ideales de igualdad del socialismo como también la concepción de un Estado de Bienestar que tenga una gran participación en la actividad económica.

Entre la Primera Guerra Mundial y la crisis de los años 1930, los precios de las principales exportaciones de Chile se desplomaron. Tras el descubrimiento de nitratos sintéticos, este suceso bélico marcó el fin de la industria del salitre en Chile, la cual en ese entonces representaba la principal fuente de divisas para el país. Por ello, sumándose a los estragos que surgen en la industria del salitre, y con la posterior crisis de los años 1930, solo en un período de tres años el valor de mercado de los principales productos exportados por Chile se redujo a un 20% de su valor inicial en 1930. Los grandes vaivenes de los eventos internacionales, llevaron a las autoridades de gobierno a preocuparse por la excesiva depen-

³¹ Desarrollo de un modelo "colectivo".

³² Un análisis más profundo y detallado del proceso de la historia de política económica chilena se encuentra en "The process of Modernization in Chile", Nicolás MAJLU S. y Ricardo RAINERI B. Documento de Trabajo N° 2/96, Departamento de Ingeniería Industrial y de Sistemas, Pontificia Universidad Católica de Chile.

dencia de la economía nacional en los mercados internacionales, por lo que se inició un esfuerzo para lograr que el país fuese más independiente en la producción de bienes y servicios.

A contar de la Gran Guerra, el gobierno comenzó a tener una mayor participación en la actividad económica, tendencia que se agudiza a partir de 1927 cuando el gobierno anuncia como estrategia un rol activo de protección hacia las industrias. La consolidación del modelo llega en 1939 con la creación de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), durante el gobierno de Pedro Aguirre Cerda, quien asumió la presidencia en 1938 con el apoyo de una coalición de izquierda. En sus orígenes, CORFO fue concebida como un banco de desarrollo para apoyar al sector privado. Sin embargo, rápidamente y con el transcurrir del tiempo, se transformó en el vehículo por medio del cual el Estado se veía involucrado en las diferentes áreas de la economía. CORFO se transformaría en un gran conglomerado estatal, con una cartera de grandes empresas en diferentes sectores: electricidad, telecomunicaciones, industria química, industria forestal y del papel, pesca, servicios computacionales, azúcar, carbón, y otras. Esta situación, de una mayor participación del Estado en actividades productivas que brota a partir de la CORFO, es el origen del Estado Empresario en Chile.

Otro acontecimiento importante en los países de América Latina, que promovió la participación del gobierno en la economía, era la política de industrialización propuesta por CEPAL a mediados de los años 1950, favoreciendo la sustitución de importaciones y la protección de la fabricación local, como la inversión del gobierno en industrias pesadas para las cuales se pensaba que los privados no tendrían la capacidad financiera de desarrollar. La autoría intelectual de la *política de industrialización hacia adentro*, promovida por la CEPAL, pertenece a Raúl Prebisch.

El proceso de una creciente participación e intervención del gobierno en la actividad económica se profundiza durante la administración de Eduardo Frei M., de la Democracia Cristiana. Este Presidente es elegido en 1964 bajo un programa de gobierno cuyo eslogan era "Revolución en Libertad", en el cual prometió una serie de reformas para el país, entre las cuales figuraban el aumentar los ingresos de los sectores populares, estimulando con ello la demanda interna que llevaría hacia una mayor industrialización del país. Otro paso importante en este proceso de una creciente intervención del gobierno en la actividad económica se da en 1969, con la estatización de las grandes empresas cupríferas, donde el gobierno obtuvo el control de ellas adquiriendo el 51% de su propiedad a inversionistas extranjeros, reteniendo el derecho de adquirir el 49% restante de la propiedad hacia fines de 1972³³. Junto con ello, el gobierno impulsó una reforma agraria destinada a reducir las importaciones de productos agrícolas, donde bajo el precepto de que existe una gran cantidad de tierras que no están debidamente explotadas, define una política que contempla la posibilidad de expropiación de aquellos predios agrícolas mal explotados.

Desde la crisis de los años 1930 las ideas de John Maynard Keynes, que promueven un papel activo para el gobierno en términos de una política fiscal vigorosa (cambios en impuestos y gastos) para estimular la actividad económica, estuvieron presentes en la política económica impulsada por los gobiernos de la época. En el extremo más radical, los movimientos de izquierda, siguiendo las ideas Karl Marx, reclamaban por una mayor participación del Estado, considerando incluso la propiedad de los medios de producción por parte de este, como también de la participación de la clase obrera en el gobierno. Algunas ideas de estos grupos eran claramente contrarias a la economía de libre mercado y la sociedad del *laissez-faire*, donde la visión socialista-comunista resultaba cada vez más seductora para una mayor parte de la población, después de la implantación exitosa de un régimen comunista en otros países, primero en Rusia y más tarde en Europa Oriental y en Cuba. En Chile, el proceso de interven-

³³ Principalmente de Anaconda Corporation, dueña de la mayor mina a tajo abierto: Chuquicamata, y Kennecot Corporation, dueña de la mina subterránea El Teniente.

ción del Estado en la actividad económica, Estado de Bienestar y Estado Empresario, alcanzó su máxima expresión en el período 1970-1973, bajo el gobierno de Salvador Allende, quien es elegido Presidente de la República en 1970, iniciándose con él la denominada “vía chilena al socialismo”³⁴. Allende buscó establecer un camino que permitiera transitar hacia el socialismo, con una planificación mayoritariamente centralizada de la actividad productiva del país. Durante su gobierno se nacionalizan las firmas extranjeras y el gobierno interviene en todas las actividades económicas, definiendo tres áreas productivas: área de propiedad social reservada para las empresas estatales, área de propiedad mixta y área de propiedad privada. Se radicaliza el proceso de reforma agraria, donde solo en el año 1971 se expropiaron 1.300 predios a sus dueños. Durante el breve período del gobierno de Allende, el Estado pasó a controlar un 63% del PDB, habiendo quebrantado las instituciones y violado los derechos de propiedad. En los últimos días del gobierno de Salvador Allende, la Corte Suprema declara que “se ha perdido el imperio de la ley”, y el Congreso Nacional señala que el gobierno no ha respetado el “Estatuto de Garantías” o “Garantías Constitucionales” acordado en 1970. La situación política y social del país es de gran caos, producto del desabastecimiento y efervescencia política caracterizada por violentas manifestaciones y protestas.

En 1973, con el golpe militar, se da término a la crisis política y social del gobierno de Allende. La Junta Militar de Gobierno, que toma el control del país, realiza un gran esfuerzo por revertir la tendencia de una creciente intervención del gobierno en la economía. La Junta Militar de Gobierno inicia un profundo proceso de reestructuración que tiene como objetivo la liberalización de la economía, introducción de competencia en los mercados domésticos, reduciendo las barreras al comercio internacional, promoción de la exportación de bienes chilenos, dar la bienvenida a la inversión doméstica y extranjera y disminuir la intervención del gobierno en la actividad económica. Surge con ello el principio del Estado Subsidiario, el que establece que el gobierno emprenderá solo aquellas actividades que los individuos privados no estaban dispuestos a seguir. La competencia se ve como el catalizador que lleva la asignación de recursos a los niveles más altos de eficiencia. El gobierno militar cambió en forma radical el rol del Estado en la economía, se reestableció el derecho de propiedad y se desarrolla la institucionalidad para el establecimiento de una economía de mercado. Se realizan grandes reformas en seguridad social, mercado laboral, sistema tributario, telecomunicaciones, energía, minería, etc, y se desarrolla un amplio proceso de privatizaciones con el fin de reducir el tamaño del Estado Empresario, y con ello la intervención del gobierno en la economía.

En diciembre 1989, en una elección pacífica y abierta, se marca el inicio de la transición política desde un gobierno militar a un gobierno democrático. En 1990, con el restablecimiento de la democracia, se inicia el período de lo que han resultado ser tres gobiernos consecutivos de la Concertación, coalición política que aglutina a los movimientos de centro y centro izquierda del espectro político chileno. Esto llevó a algunos cambios en la definición del papel del gobierno. Particularmente importante es el mayor énfasis dado a la redistribución del ingreso bajo el precepto de construir una economía más solidaria; junto con ello se ha acrecentado el grado de intervención del gobierno en la economía a través de un nuevo rol como fiscalizador y regulador de la iniciativa privada y de las grandes empresas de servicio público. Particularmente, con el tercer gobierno de la Concertación, que se inicia bajo la dirección del presidente Ricardo Lagos E., la velocidad y la extensión del proceso de privatización se han reducido drásticamente, surgiendo fórmulas de concesiones en reemplazo de las anteriores fórmulas de privatización. También ha aumentado la participación de grupos organizados de interés que presionan a las autoridades de gobierno para ser objeto de un trato preferencial en la definición de las políticas económicas; las empresas estatales han comenza-

³⁴ Bautizada más gráficamente como “la revolución de la empanada y el vino tinto”.

do con mayor fuerza a diversificar sus actividades al incursionar en nuevos negocios; se ha comenzado a fijar precios en áreas que hasta hace poco tiempo tenían precios libres; se ha aumentado el salario mínimo en una situación de alto desempleo; se plantea la creación de fondos solidarios financiados con recursos privados; han surgido casos emblemáticos de corrupción dentro del sector público; el flujo de capitales desde el extranjero se ha detenido, y los capitales chilenos han emigrado hacia mercados que los consideran más atractivos y seguros para los inversionistas, y el Estado ha tomado un rol más activo en estimular la demanda agregada por medio de la generación de nuevos empleos.

Durante la última década del siglo XX y el primer gobierno del siglo XXI, las ideas de la social democracia o "Tercera Vía" y de la CEPAL han ido adquiriendo fuerza dentro de las autoridades políticas y económicas chilenas. Una muestra de ello está dada por el hecho de que un número importante de funcionarios de los gobiernos de la Concertación provienen o tienen vínculos con la CEPAL³⁵, donde junto a lo anterior el socialismo chileno ha sufrido una transformación hacia un género de "Tercera Vía" como ha quedado manifiesto en las principales conclusiones expresadas por el Partido Socialista de Chile en el documento suscrito en el Congreso Extraordinario "Clodomiro Almeyda Medina", realizado en la ciudad de Concepción entre el 29 y el 31 de mayo de 1998. El nuevo modelo de desarrollo que se ha ido desplegando en Chile se ha dado a conocer como el modelo de "crecimiento con equidad"³⁶.

La historia contemporánea chilena ha estado marcada por profundos cambios en el rol del Estado en la actividad económica. Desde un Estado de Bienestar y Empresario que se desarrolla durante gran parte del siglo XX, donde en 1973 se revierte esta tendencia durante el Gobierno Militar, para finalmente en los gobiernos de la Concertación, y en forma creciente durante el Gobierno del Presidente Ricardo Lagos E., el Estado retome un papel más activo de injerencia en la actividad económica transitando hacia un nuevo Estado de Bienestar, Empresario y regulador, buscando al mismo tiempo vigorizar las instituciones que garanticen una mayor participación de toda la ciudadanía en todas las esferas de la sociedad.

3. ECONOMÍA NEOINSTITUCIONAL

Hasta ahora la economía neoclásica carecía, en general, de un enfoque que le ayude a explicar el desarrollo de las instituciones y con ello los derechos de propiedad. Sin embargo, en el último tiempo se ha visto un creciente interés por dotar al modelo económico clásico de herramientas que le ayuden a explicar por qué las reglas o instituciones difieren de país en país, o de cómo los diferentes conjuntos de reglas o instituciones afectan la asignación de recursos. El trabajo ha estado centrado en generalizar la teoría microeconómica tradicional, preservando el modelo de decisiones racionales en el cual los agentes maximizan una función objetivo sujetos a restricciones, complementándolo con instituciones, información imperfecta, y la interacción que puede surgir entre ellos producto de las externalidades. Estos desarrollos han dado origen al surgimiento de la economía neoinstitucional, que otorga gran atención al concepto y generación de derechos de propiedad, y el desarrollo de las instituciones, enfati-

³⁵ Entre otros, funcionarios vinculados a los gobiernos de la Concertación que tienen lazos de trabajo o han sido asesores de la CEPAL son Nicolás Eyzaguirre, actual Ministro de Hacienda; Eugenio Lahera, actual asesor de políticas públicas del gobierno; Ernesto Ottone, director de análisis estratégico de la Presidencia; Andrés Bianchi, primer Presidente del Banco Central como entidad autónoma; Carlos Massad, actual Presidente del Banco Central; Roberto Zahler, asesor de Gobierno; Jorge Rodríguez, actual Triministro de Economía, Minería y Energía; Alvaro Díaz, actual Subsecretario de Economía; Mario Fernández, actual Ministro de Defensa; Osvaldo Rosales, director de relaciones internacionales de la Cancillería; Ricardo French-Davis, ex director de estudios del Banco Central; Manuel Marfán, ex Ministro de Hacienda de Eduardo Frei; Sergio Galilea, intendente de la Región Metropolitana. Véase Revista *Qué Pasa*, 9 de junio de 2001.

³⁶ Ricardo FRENCH-DAVIS, 1999. *Entre el Neoliberalismo y el Crecimiento con Equidad: Tres décadas de política económica en Chile*. Ediciones Dolmen.

zando el rol que en ello tienen los costos de transacción. La definición de derechos de propiedad tiene una gran influencia en la economía, donde la naturaleza política de dichos derechos es claramente visible en las economías en transición y que no han alcanzado un desarrollo adecuado de su sistema institucional.

Ronald Coase³⁷ fue quien descubrió y clarificó el significado que tienen los costos de transacción y los derechos de propiedad en la estructura institucional y el funcionamiento de la economía. Hasta antes de sus trabajos³⁸, el análisis de la microeconomía se centraba en el estudio del funcionamiento de la economía dentro de una estructura institucional que se tomaba como dada, tomando en consideración únicamente los costos de producción y transporte. Coase, habiendo desarrollado el concepto de costos de transacción, incorporó a la discusión la variación de la estructura contractual de la economía, de sus instituciones, y lo que ellos significan en términos de los derechos de propiedad y el desempeño de los sistemas económicos. De acuerdo a Coase, si dentro del modelo microeconómico tradicional consideramos los costos de transacción en las restricciones que limitan las decisiones de los individuos, se obtiene que la existencia de las diferentes organizaciones, instituciones, y arreglos contractuales, tienen una explicación bastante más simple. Como lo señala Douglass C. North³⁹, *el mensaje más importante* (de Coase), y *con profundas implicancias en la reestructuración de la teoría económica, está dado por el hecho de que cuando es costoso realizar transacciones, las instituciones son importantes* (para el desempeño económico).

Pero ¿qué son los costos de transacción? Los costos de transacción son los costos que surgen en cualquier transacción, que son diferentes a los costos de producción y/o transporte. En términos generales, los costos de transacción son los costos que surgen cuando los individuos tranzan derechos de propiedad sobre activos económicos y cuando hacen respetar dichos derechos exclusivos. Matthews⁴⁰ señala que *la idea fundamental de los costos de transacción es que ellos consisten de los costos de arreglar un contrato ex ante y de supervisarlos y dar obediencia a él ex post, en contraposición de los costos de producción que corresponden a los costos de ejecutar el contrato*. Ejemplos de costos de transacción son costos de negociación, de diseño de un contrato, de hacer respetar un contrato, de monitoreo, y de protección de los derechos de propiedad establecidos en el contrato, ya sea de cuatreritos o de cualquier otro agente que busque usurpar dichos derechos, incluso el Estado. En este sentido, los costos de transacción corresponden a los recursos utilizados en establecer y mantener los derechos de propiedad.

En el concepto de la economía neoinstitucional, son las restricciones las que definen el conjunto de oportunidades disponibles para los agentes. Las instituciones, como también las normas explícitas e implícitas de comportamiento social, son restricciones que importan distintos costos de transacción. El mundo real no está caracterizado por un intercambio de bienes y servicios no restringido. En general, la información es escasa y las transacciones son costosas, por lo que la elusión de las responsabilidades es posible en cualquier transacción. Los costos de transacción son importantes para determinar las características de la asignación de recursos. Por ello, en un mundo donde los costos de transacción son significativos, al punto que pueden inhibir la materialización de un contrato entre distintas partes, habrá un incentivo para que surja un arreglo institucional alternativo, como puede ser una mejora en la legislación, o una empresa que desarrollando internamente las actividades logre mejores costos que contratando dichas actividades en el mercado, producto de los altos costos de transacción que le acusa operar por medio del mercado⁴¹.

³⁷ Premio Nobel de Economía 1991.

³⁸ "The Nature of the Firm", 1937, *Economica*, Vol. 4, pgs. 386-405; y "The Problem of Social Cost", 1960, *Journal of Law and Economics*, Vol. 3, pgs. 1-44.

³⁹ *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, 1990, Cambridge University Press. Premio Nobel de Economía 1993 y uno de los más importantes líderes de la economía neoinstitucional.

⁴⁰ R.C.O. MATTHEWS, 1986, "The Economics of Institutions and the Sources of Economic Growth", *Economic Journal*, Vol. 96, pg. 903-918.

⁴¹ Ronald COASE, "The Nature of the Firm", 1937, *Economica*, Vol. 4, pg. 386-405.

En economía, los derechos de propiedad se entienden como la habilidad de un agente para ejercer decisiones sobre un bien, en términos de la capacidad que tiene este agente para obtener sus beneficios o utilidad, para transferirlo y para excluir a otros de su uso o consumo. En este sentido, Thrainn Eggertson⁴² distingue tres categorías de derechos de propiedad en función del dominio que un agente ejerce sobre un activo: derecho a usar un activo, derecho a obtener una renta o ingreso de un activo y derecho para transferir la propiedad de dicho activo. En términos del dominio que se ejerce sobre un activo, existe un continuo desde una ausencia o indefinición de derechos de propiedad, hasta una definición completa y de respeto absoluto de los derechos de propiedad. En general, si los derechos de propiedad son incompletos, los agentes tratarán de capturar derechos de propiedad por medio de los recursos que destinen a dicho fin. Por otra parte, Eggertson también distingue una clasificación de derechos de propiedad en términos del agente que ejerce el dominio sobre el bien: propiedad privada, propiedad del Estado, propiedad colectiva o comunal.

En general, los costos de transacción son decrecientes mientras más completa sea su definición y mayor sea el respeto que exista sobre ellos. Sin embargo, más recursos deberá destinar la sociedad con este fin. Al mismo tiempo, los costos de transacción también son crecientes en términos de la mayor información que se pueda requerir adquirir para arreglar un contrato *ex ante* y supervisarlo y respetarlo *ex post*.

Al definir una transacción entre individuos como la transferencia de derechos de propiedad, se tiene que en ausencia de derechos de propiedad no habrán ganancias producto del intercambio. Ello porque las personas comercian con el fin de generar riqueza, por lo cual, si el intercambio no conlleva a la apropiación de riqueza alguna, y por ende al intercambio de derechos de propiedad, los individuos no verán ninguna ganancia en dicho intercambio. Pero si los derechos de propiedad están bien definidos, son completos y existe un respeto y resguardo de ellos, todas las ganancias del intercambio serán internalizadas, maximizadas, y la distribución del ingreso se determinará por la asignación inicial de los derechos de propiedad. En la práctica, el hecho de que los derechos de propiedad sobre algunos bienes no estén completamente delineados puede responder a: un Estado débil; problemas originados en altos costos de medición sobre los bienes o servicios para los cuales se están definiendo los derechos de propiedad; una acelerada transformación económica, institucional o tecnológica que cambian la naturaleza del bien sobre el cual se han definido derechos de propiedad o porque no existen sobre él; o por disputas respecto de la legitimidad de la distribución del ingreso. Al mismo tiempo, la falta de información, como también el costo de su adquisición, para arreglar un contrato *ex ante* y supervisarlo y respetarlo *ex post*, plantea el conocido problema de agencia, el cual se traduce en que los agentes pueden tratar de eludir sus responsabilidades frente a un contrato adverso o mostrar un comportamiento oportunista pre o post-contractual.

En general, el Estado juega un rol fundamental en la definición de los derechos de propiedad como también en el respeto y resguardo de ellos. La subordinación y el respeto sobre el dominio de los derechos de propiedad es fundamental para su propia existencia. El costo que enfrentan los individuos y el Estado para establecer y mantener los derechos de propiedad, costos de transacción, determinarán en última instancia el valor de los bienes y las instituciones que surgirán para delinear y definir el valor de dichos bienes. Por lo mismo, los límites o restricciones que imponga el Estado sobre derechos exclusivos de propiedad, tendrán un impacto sobre el valor de mercado del mismo. La indefinición de derechos de propiedad sobre bienes de consumo exclusivo, valorados positivamente por la sociedad, nos lleva al problema de los recursos comunes, donde la sobreexplotación del recurso común lleva al riesgo de su extinción.

⁴² *Economic Behavior and Institutions*, 1990. Cambridge University Press.

En el contexto de la economía neoinstitucional, la empresa se define como un nexo entre contratos. La empresa es una coalición de individuos donde se produce un intercambio de recursos mutuamente favorable para el comprador (la empresa) y el vendedor (sus empleados). Los precios que ordenan el intercambio de bienes y servicios en el mercado, en una empresa son reemplazados por los contratos, donde la información requerida para tomar las decisiones no es entregada por precios, como ocurre con las transacciones que se realizan por medio del mercado, sino que por la relación jerárquica que se define dentro de la naturaleza del contrato. Así, siguiendo las principales conclusiones del trabajo de Coase (1937), son los costos de transacción los que explican la existencia de la firma, pero al mismo tiempo son las fallas organizacionales de la firma las que explican sus límites para reemplazar al mercado. Es decir, los costos de transacción asociados al intercambio de bienes y servicios en el mercado son los que determinan la existencia de la empresa, pero al mismo tiempo los costos de transacción asociados a la toma de decisiones centralizada y jerarquizada dentro de la empresa le impondrán un límite para reemplazar al mercado. Esta misma teoría es la que ha sido extendida por la economía neoinstitucional para explicar el desarrollo del Estado, las instituciones y el rol que les cabe en la organización del sistema social.

En los términos aquí presentados, se tendrá que, en un entorno libre y competitivo, las diferentes formas contractuales o instituciones surgirán y desaparecerán en función de las rentas positivas que estas generen. Cambios en los costos de transacción gatillarán un proceso de búsqueda de una nueva forma contractual o llevarán al desarrollo de nuevas instituciones. Este será un proceso evolutivo y de selección natural que generará dentro de la nueva organización social instituciones y contratos con los cuales los agentes minimicen los costos de transacción. Para la economía neoinstitucional la economía de las organizaciones o instituciones es la economía de los contratos. En este sentido, la ventaja económica relativa de formas contractuales alternativas está determinada por los costos de transacción, lo que viene en este aspecto a complementar el análisis microeconómico estándar.

El Estado tiene un rol fundamental en la definición de los derechos de propiedad, en el respeto de ellos, y por lo tanto en la definición de las reglas básicas que conducen el intercambio de bienes y servicios. Extendiendo las ideas de Coase sobre los costos de transacción, Eggertson (1990) formula una versión general del teorema de Coase⁴³ para explicar el surgimiento y desarrollo de las instituciones, incluido el Estado: *El crecimiento económico y desarrollo de un país básicamente no se ve afectado por el tipo de gobierno que este tiene, siempre y cuando el costo de llevar a cabo transacciones tanto en la esfera política como económica sea cero. Sin embargo, cuando los costos de transacción son positivos, entonces la distribución del poder y la estructura de las instituciones que inventan las reglas son factores críticos para su desarrollo*⁴⁴.

Para North, las economías de escala asociadas a concebir el sistema jurídico, de justicia, y defensa son las fuentes básicas que sostienen la civilización, considerando que si bien el Estado es hecho por el hombre y es esencial para el crecimiento económico, la existencia del Estado es una amenaza que puede marcar el principio del retroceso de las personas en su libertad⁴⁵. El Estado es un contrato entre el gobernante y los gobernados. Es rol del gobernante proveer bienes públicos, enfrentando tanto una competencia interna como externa. Donde los gobernados se ven afectados por problemas de agencia respecto de la diligencia del gobernante en su servicio a los gobernados, como también para desarrollar acciones colectivas que contrarresten las políticas arbitrarias del gobernante (*costos de organización* de los gobernados). Esto último en parte es consecuencia de que individualmente los gobernados pueden beneficiarse del esfuerzo de los otros en controlar al gobernado sin necesariamente

⁴³ "The Problem of Social Cost", 1960, *Journal of Law and Economics*, Vol. 3, pp. 1-44.

⁴⁴ *Economic Behavior and Institutions*, 1990. Cambridge University Press, p. 248.

⁴⁵ Douglass C. NORTH, 1981, *Structure and Change in Economic History*. New York, W.W. Norton.

contribuir con sus recursos a lograr el objetivo propuesto (problema de *free-rider* en la producción de bienes públicos, como monitoreo y control). Si los costos de información son positivos, pequeños grupos organizados podrán obtener un poder o control en exceso de su poder de votación relativo, y como resultado de ello, serán capaces de modificar la estructura de derechos de propiedad a su favor. Esta situación será posible en la medida en que exista una distribución asimétrica de los costos y beneficios del cambio, como también una distribución asimétrica de la información que permita la redistribución de los derechos.

En la economía neoinstitucional los cambios en los precios relativos e innovación, junto con los costos de transacción y su evolución, determinarán el perfeccionamiento o transformación de las instituciones, pero las instituciones no siempre evolucionarán en forma óptima. En esto, desarrollos recientes en economía de redes o externalidades de red y la teoría de juegos han encontrado un campo fructífero de aplicación y desarrollo.

En términos de la economía de redes y su aplicación al ámbito de la economía neoinstitucional, se puede ver a las instituciones como redes invisibles, formales e informales, donde el valor personal de emplear uno u otro tipo de institución es creciente en términos del número de agentes que utilizan ese esquema institucional en particular, es decir, existe una externalidad de red⁴⁶. La presencia de externalidades de red lleva a que la decisión de participar en un sistema particular dependa del número de usuarios que ya participan en él, o se espera que participen en él. En este sentido, la precocidad o falta de legitimidad de las instituciones las podría condenar al fracaso, ello porque su éxito requiere de la aprobación y cumplimiento de la mayoría de la población, o de quienes tienen el control. Si la gran mayoría elude las instituciones establecidas, usando instituciones alternativas, el incentivo de usar las instituciones establecidas es menor. Según la teoría de externalidades de red, las pequeñas ventajas iniciales que logre un determinado marco institucional en su adopción inicial le dará una gran ventaja sobre instituciones alternativas que eventualmente se presenten con algún retraso o no cuenten con apoyo en su desarrollo. La competencia de instituciones alternativas, y el beneficio individual creciente en función del número de usuarios de un determinado sistema institucional, hará que las personas estén expectantes de cuáles son las instituciones que se desarrollen para así poder consagrarse hacia ella⁴⁷. Por lo mismo, la historia es relevante, la historia que determina la ventaja de la adopción y desarrollo de un sistema institucional será preponderante en determinar su establecimiento y éxito posterior, y ello es independiente de si este es o no el mejor diseño institucional⁴⁸. Posteriormente, la práctica y uso de un sistema institucional llevará al desarrollo de activos contractuales específicos, los que generarán un entrapamiento, amarre, enraizamiento o anclaje de las instituciones en la sociedad, generando con ello un alto costo para transitar hacia un nuevo marco institucional que eventualmente resulte ser más eficiente⁴⁹. La teoría de externalidades de red, la dependencia histórica en la adopción de las instituciones y el entrapamiento con instituciones particulares se ven como sugestivas para responder por qué históricamente han persistido sistemas que han fracasado en sus objetivos, como por ejemplo las instituciones de la

⁴⁶ W. Brian ARTHUR. 1988. "Self-Reinforcing Mechanisms in Economics", en *The economy as an evolving complex system*, SFI Studies in the Sciences of Complexity, Addison-Wesley Publishing Company; Brian ARTHUR. 1996. "Increasing Returns and the New World of Business", *Harvard Business Review*, July-August 1996; W. Brian ARTHUR. 1995. "The more you sell, the more you sell", *Wired*, October 1995; W. Brian ARTHUR. 1990. "Positive Feedbacks in the Economy", *Scientific American*, February 1990; S.J. LIEBOWITZ y Stephen E. MARGOLIS. 1994. "Network Externality: An Uncommon tragedy", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 8, N° 2, pp. 133-150; Michael L. KATZ y Carl SHAPIRO. 1994. "Systems competition and network effects", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 8, N° 2, pp. 93-115; Stanley M. BESEN and Joseph FARREL. 1994. "Choosing how to compete: strategies and tactics in standardization", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 8, N° 2, pp. 117-131.

⁴⁷ En inglés este fenómeno se conoce como *Rush in*.

⁴⁸ En inglés este fenómeno se define como *Path dependency*.

⁴⁹ En inglés este fenómeno se define como *Lock in*.

Rusia comunista. En general, la literatura sobre externalidades de red se ha preocupado primordialmente del problema de elección discreta de redes (o instituciones) alternativas, donde uno de los principales problemas para acoger un determinado marco institucional es el problema de coordinación producto de los altos costos de transacción entre las personas, o el problema de transitar hacia instituciones más eficientes. En este sentido, el Estado tiene un rol preponderante en la coordinación y establecimiento de las instituciones que regulan y norman el comportamiento de los individuos. Si las instituciones resultan ser eficientes, en el sentido de establecer derechos de propiedad y promover la iniciativa individual a bajos costos, se transformarán en los conductos de acción preferidos por los agentes. Sin embargo, si por los altos costos de transacción resultan ser ineficientes en la definición de derechos de propiedad, surgirán conductos alternativos por medio de los cuales operarán y se desarrollarán los individuos.

A modo de ejemplo, a continuación se presentan tres juegos de elección institucional, donde dos coaliciones independientes deben apoyar o rechazar una determinada estructura de propiedad. La Figura 1 presenta un juego en el cual dos alianzas competitivas (Coalición 1 y Coalición 2) deben elegir, en una elección simultánea y sin negociación previa, entre dos marcos institucionales alternativos. Un marco institucional promueve el crecimiento económico, mientras que el otro enfatiza la distribución del ingreso⁵⁰. Si el marco que promueve el crecimiento es elegido, cada coalición tendrá beneficios equivalentes a cinco sacos de trigo (el primer número en cada cuadrante corresponde al beneficio en sacos de trigo que obtiene la coalición uno y el segundo número en cada cuadrante corresponde la beneficio en sacos de trigo que obtiene la coalición dos). Si el marco institucional que promueve la distribución del ingreso resulta elegido, cada coalición obtendrá beneficios equivalentes a tres sacos de trigo. Si ninguno de los marcos institucionales resulta elegido, aquella coalición que apoyó un esquema distributivo obtendrá beneficios por seis sacos de trigo y aquella coalición que apoyó un esquema de crecimiento obtendrá beneficios por un saco de trigo.

Figura 1 Fallas de coordinación		Coalición 1	
		Crecer	Distribuir
Coalición 2	Crecer	5,5	6,1
	Distribuir	1,6	3,3

Este juego es ampliamente conocido en la literatura económica como el Dilema del Prisionero, el cual, en ausencia de mecanismos que permitan una coordinación y contractualización previa entre las partes, tiene como solución la implementación de un equilibrio negativo, donde ambas coaliciones apoyan un esquema que privilegia la distribución del ingreso por encima del crecimiento económico. Así, cada coalición obtendrá beneficios por tres sacos de

⁵⁰ Para los tres juegos que aquí se presentan, los conceptos de crecimiento y distribución se relacionan a la riqueza total generada, y corresponden a las acciones disponibles para cada uno de los jugadores.

Figura 2 Caos		Coalición 1	
		Crecer	Distribuir
Coalición 2	Crecer	4,5	5,2
	Distribuir	2,4	1,3

trigo, y no por cinco, que es lo que habrían obtenido de haber apoyado un esquema de crecimiento. La mala solución obtenida genera riqueza por un valor total de seis sacos de trigo, menor que la riqueza total de diez sacos de trigo que se habría obtenido de haber contado con mecanismos de coordinación o contratos que permitan creíblemente acotar el comportamiento de la otra parte⁵¹.

Ahora, si se cambia la estructura de incentivos (beneficio que obtiene cada coalición en términos de los resultados del juego) como en la Figura 2, se puede dar una situación en la que no existe un equilibrio⁵² en términos de que las coaliciones claramente apoyen un sistema que promueva el crecimiento o un sistema que promueva la distribución. En esta situación, y desde el punto de vista institucional, llevaría a un caos en términos de una indefinición institucional. Todo ello, y más allá de este juego, redundará en una indefinición de reglas y derechos de propiedad.

Figura 3 Crecimiento		Coalición 1	
		Crecer	Distribuir
Coalición 2	Crecer	5,5	2,4
	Distribuir	4,2	3,3

Por último, y cambiando nuevamente la estructura de incentivos del juego, según la Figura 3, se puede dar una situación de claro apoyo hacia una institucionalidad que beneficie el crecimiento económico cuando los individuos ven con certeza que se beneficiarían de él sin sentirse amenazados de que las rentas de dicho esfuerzo les sean expropiadas. Para el juego

⁵¹ En Teoría de Juegos, el equilibrio aquí obtenido es un Equilibrio Nash en estrategias puras, en el cual cada coalición apoya el establecimiento de un marco distributivo. Un Equilibrio Nash es una situación donde cada jugador para decidir su comportamiento, y en la búsqueda de su propio bienestar, realiza la mejor conjetura que puede hacer respecto del comportamiento del otro jugador, situación que se repite para cada uno de los jugadores.

⁵² Para este juego no existe un Equilibrio Nash en estrategias puras, no obstante que sí existe un Equilibrio Nash en estrategias mixtas, donde los jugadores deciden probabilísticamente la acción a seguir.

de la Figura 3 ambas coaliciones apoyan un modelo institucional que promueva el crecimiento por encima de la distribución, lo que lleva a que la solución del juego genere riqueza por un valor de diez, con un beneficio de cinco unidades para cada coalición. La decisión de cada coalición para apoyar una estrategia de crecimiento resulta del hecho de que esa coalición también tiene la certeza de que los incentivos de la otra coalición son los de apoyar una estrategia de crecimiento. En este aspecto, los incentivos de ambas coaliciones están perfectamente alineados.

La ventaja inicial que puede tener un marco institucional, ya sea por la coordinación y consenso en torno a él, o por la imposición y establecimiento desde el Estado, llevará al desarrollo de activos contractuales específicos que generarán un entrampamiento en torno a dicho sistema institucional. En este sentido, unos pocos éxitos iniciales o una estructura de incentivos perversa que condicionan una cierta institucionalidad pueden llevar a una situación de estancamiento en que se establecen y perduran instituciones ineficientes. El estancamiento perdurará hasta que los beneficios que ofrecen las instituciones alternativas sean lo suficientemente abundantes como para sobrepasar cualquier ventaja que haya obtenido la estructura institucional inicialmente alcanzada. La posibilidad de transición desde un marco institucional hacia otro dependerá de los costos de transacción, la libertad individual y la estructura de incentivos y poder imperante en la sociedad.

4. LAS INSTITUCIONES EN LAS ECONOMÍAS EN DESARROLLO: LA BÚSQUEDA DE MERCADOS EFICIENTES⁵³

Las instituciones que delimitan las decisiones de los individuos tienen un profundo impacto en la definición de derechos económicos y por ende en los incentivos que tendrán los diferentes agentes para crear riqueza. Siguiendo el desarrollo de la economía neoinstitucional, uno de los grandes desafíos que enfrentan las economías en desarrollo es el tema de la creación de mercados eficientes, eficientes en el sentido de entregar la infraestructura necesaria para el desempeño óptimo del mercado y sus negocios. Las economías en los países en desarrollo se caracterizan por la aparición de instituciones alternativas que sustituyen a las instituciones de mercado. Esta situación se origina en las carencias que presentan los mercados como también en las deficiencias de sus instituciones. Si la legislación es deficiente, la obediencia de la ley es débil, y los derechos de propiedad no están claramente definidos, los agentes buscarán desarrollar mecanismos alternativos que les permitan sobrepasar las ineficiencias del sistema jurídico o de mercado buscando con ello establecer o capturar derechos de propiedad. Por otro lado, la indefinición de derechos de propiedad puede también esconder un uso velado de derechos por parte de grupos de interés que se benefician de dicha indefinición más allá del beneficio que podrían obtener en el caso de que las instituciones o reglas estén claramente definidas. Complementariamente, la falta de libertad o indefinición de derechos beneficia a grupos de poder organizados que obtienen privilegios y derechos sobre la base de las restricciones existentes. A modo de ejemplo, podemos pensar en los casos de Rusia y China.

En Rusia, con la introducción de instituciones capitalistas en presencia de un Estado débil y derechos de propiedad endeblemente definidos, surge un capitalismo corrompido, que se ve afectado por una fuerte influencia de instituciones informales y la mafia, donde grupos organizados buscan obtener rentas que no podrían obtener en una situación en que impere un Estado de derecho y los derechos de propiedad estén claramente definidos. El problema de las instituciones alternativas en Rusia se arrastra desde el período en que la sociedad rusa operaba con una economía centralmente planificada, donde las exigencias de cumplir con los

⁵³ Agradezco el apoyo de Paulina Valenzuela R. en la recopilación de algunos antecedentes de esta sección.

planes de producción y la burocracia del aparato estatal habían generado canales informales por los cuales era operada y se distribuían los beneficios de la economía socialista, legal e ilegalmente. Por su parte, China cuenta con un Estado fuerte pero en una situación en que los derechos de propiedad están endeblemente definidos. En China se espera que el intercambio de todo tipo de bienes y servicios ocurra a través de canales oficiales, bajo la supervisión de empleados-burócratas del gobierno. Sin embargo, los canales administrativos son inadecuados y están sujetos a grandes ineficiencias. La respuesta de las personas a esta situación ha sido desarrollar mecanismos informales de coordinación e intercambio, donde la forma más común de este tipo de instituciones informales son los *guanxi*, conexiones personales, donde los vínculos individuales dependen del intercambio de favores, servicios y presentaciones, mutuamente beneficiosas para las partes. Las relaciones personales en esta red de vínculos varía desde una cordial relación de negocios hasta situaciones de corrupción y favoritismos, como puede ser asegurar el ingreso de los hijos al colegio o universidades, o ubicar a algún pariente en un empleo seguro dentro del sector estatal.

Más allá de las situaciones particulares que se viven en Rusia y China, Tarun Khanna y Krishna Palepu⁵⁴ analizan la situación de las economías en desarrollo que operan con sistemas de mercado, y establecen que se pueden encontrar dos costos de transacción que pueden crear ineficiencias en el mercado. El primero de ellos dice relación con las asimetrías de información y el segundo con los posibles conflictos que se pueden crear entre oferentes y demandantes, destacando que la única forma de minimizar o eliminar estos costos es a través de terceros, o por medio de la regulación o estableciendo contratos. Tarun Khanna y Krishna Palepu plantean que en las economías desarrolladas, en contraposición a las economías en vías de desarrollo, existe un contexto institucional que proporciona los mecanismos y canales de intermediación del mercado. En este aspecto, resaltan la importancia que tiene para el progreso económico de un país el grado de desarrollo que exista en el mercado de capitales, el mercado laboral, el mercado productivo, las regulaciones gubernamentales y la obediencia y respecto a los contratos establecidos.

En particular, las economías en los países en vías de desarrollo se caracterizan por la manifestación de instituciones alternativas al mercado local formal establecido, instituciones que se pueden clasificar en: economía informal, conglomerados de negocios diversificados como fuente de valor y evasión de los mercados e instituciones locales por medio de la globalización.

Economía informal

La economía o mercado informal es el síntoma de una enfermedad de las instituciones de un país. Tradicionalmente se asocian los mercados informales a una economía negra, escondida o marginal, a competidores desleales de las empresas y tiendas que operan en la ilegalidad. Si bien algo de esto puede existir, en general las actividades que componen la economía informal son aquellas actividades que teniendo fines lícitos se basan en medios ilícitos para llevarse a cabo. Es decir, son actividades que intrínsecamente no tienen un contenido perverso, pero que, a pesar de ser actividades definitivamente legítimas y beneficiosas para un país, tienen que servirse de medios ilícitos para llevarse a cabo. La característica económica más notable de las actividades informales es que tanto la gente directamente involucrada en ellas como la sociedad en general, se encuentran mejor si la ley es violada que si es obedecida. Este concepto fue popularizado inicialmente por el economista peruano Hernando de Soto, autor del libro *El Otro Sendero*⁵⁵. De Soto, basado en la experiencia de Perú durante la

⁵⁴ "Why focused strategies may be wrong for emerging markets", *Harvard Business Review*, julio-agosto 1997; "Emerging Market Business Groups, Foreign Investors, and Corporate Governance", *National Bureau of Economic Research*, 1999; y "The right way to restructure conglomerates in emerging markets", *Harvard Business Review*, julio-agosto 1999.

⁵⁵ Publicado en 1986 por Editorial El Barranco, Perú.

década de los ochenta, interpreta el fenómeno del mercado informal como una respuesta espontánea de la gente ante la incapacidad del Estado de satisfacer sus necesidades para realizar actividades legítimas en forma lícita. Así, de acuerdo con De Soto, la única opción a la cual la gente puede acceder, es estando al margen de la legalidad, ya que por las deficiencias de las instituciones existentes, a la legalidad solo se accede a través de poderes políticos y económicos que solo están al alcance de unos pocos grupos de poder y no de la gran masa de la población. De Soto identifica en Perú cuatro áreas en que se ha desarrollado una gran economía informal: industria y servicios informales, vivienda informal, comercio informal y transporte informal.

Al margen de la legalidad, la economía informal crea nuevos empleos, devuelve al individuo la iniciativa, y a la empresa privada informal la posibilidad de salir del atraso y la pobreza. Sin embargo, el hecho de vivir al margen de la ley involucra costos, como por ejemplo las dificultades de realizar transacciones con la economía formal (por ejemplo no se tendría el derecho a recuperar impuestos), el riesgo de ser sorprendido operando al margen de la ley y tener que pagar sanciones por no pagar impuestos o no tener licencias, el no poder recurrir a un tribunal para hacer valer sus contratos, y la insuficiencia crónica de derechos de propiedad en términos de la facultad de usar, disponer, disfrutar y reivindicar un bien que, a la larga, termina influyendo negativamente en la productividad, no teniéndose una libertad clara de crecimiento y desarrollo. Los informales no puede ingresar en la economía formal porque esta impone sobre las organizaciones un costo tan excesivo que no es pagable por las personas y los empresarios con pequeños ingresos. Esto plantea el desafío de tener que diseñar instituciones legales que permitan maximizar los beneficios de la gente con mayor eficiencia.

Aunque por sus propias características la economía informal es difícil de medir, estudios elaborados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), indicarían que la informalidad está en aumento en la mayoría de los países de América Latina, donde en promedio los trabajadores que participan en la economía informal habrían aumentado desde un 42,8% del total de ocupados en 1990, a un 46,4% del total de ocupados en el año 1999. En el caso particular de Chile, los trabajadores que participan en el sector informal de la economía presentan un estancamiento cercano al 38% del total de ocupados. Además, esta situación es esperable que aumente en la medida en que los empleos en el sector formal de la economía no han seguido creciendo con la misma fuerza que crece la población activa (ver Tabla 1).

Las causas de estas altas cifras de empleo informal se piensa que están asociadas al alto costo de la legalidad, ya sea producto de engorrosos trámites burocráticos e incluso actos corruptos necesarios para lograr o acelerar los procesos. Incluso algunos analistas creen que la inversión necesaria para darle empleo a los informales superaría las ganancias obtenidas de una legalizada recaudación tributaria, por lo que desde el punto de vista del gobierno y de los trabajadores no resulta conveniente incorporarse al sistema. Por otra parte, de acuerdo a un estudio de la economía informal en 76 naciones industrializadas y emergentes, se estima que en los países ricos la economía informal es actualmente de alrededor de un 15% del PIB, mientras que en los países en desarrollo esta cifra es de un 33%⁵⁶.

¿Cómo se erradica la economía informal? Simplificando el sistema jurídico y haciéndolo accesible y comprensible para toda la población, y reduciendo los costos de operar en la economía formal. En un nuevo libro Hernando de Soto⁵⁷ señala que en los países que han salido del comunismo para adoptar instituciones de mercado no es la falta de activos la que no permite el florecimiento del capitalismo, el problema real es que en estos países se tiene

⁵⁶ Publicado en diario *El Mercurio*, 27 de enero de 2001.

⁵⁷ *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, 2000, Basic Books.

TABLE 1
 AMÉRICA LATINA: TRABAJADORES INFORMALES
 Y FORMALES (PORCENTAJES)

Región	Año	Empleo Informal				Empleo Formal		
		Total	Trabajadores Independientes (a)	Serv. Dom.	Microem- presarios (b)	Total Dom.	Sector Público	Empresas Privadas
América Latina	1990	42.8	22.2	5.9	14.7	57.2	15.5	41.7
	1995	46.1	24	7.3	14.8	53.9	13.5	40.4
	1999	46.4	23.9	6.7	15.8	53.6	13	40.6
Argentina	1991	52	27.5	5.7	18.8	48	19.3	28.7
	1998	49.3	22.7	6.3	20.3	50.7	12.7	38
Brasil	1991	40.6	20.3	6.9	13.4	59.4	114	8.4
	1995	46.5	23.8	9.5	13.2	53.5	15.1	38.4
	1999	47.1	24	9.4	13.7	52.9	14.2	38.7
Chile	1990	37.9	20.8	5.4	11.7	62.1	7	55.1
	1996	38.8	18.9	7.1	12.8	61.2	11.8	49.4
	1998	37.5	18.5	5.1	13.9	62.5	7.2	55.3
Colombia	1990	45.8	24.2	2	19.6	54.3	9.6	44.7
	1998	49	28.1	2.1	18.8	51	8.2	42.8
México	1990	38.3	19	4.5	14.8	61.7	19.4	42.3
	1995	43.2	20.9	5.3	17	56.8	16.1	40.7
	1999	40.1	18.3	4.8	17	59.9	14.5	45.4
Lima (Perú)	1991	52.7	33.4	4.9	14.4	47.3	11.6	35.7
	1995	55.1	33	4.8	17.3	44.9	9.3	35.6
	1998	53.7	30.2	5.5	18	46.3	7.2	39.1

Fuente: Publicación Diario el Mercurio 27 Enero 2001.

a/ Incluye Trabajadores por cuenta propia (excepto administrativo, profesionales y técnicos) y trabajadores familiares

b/ Ocupados en establecimientos que cuentan con hasta 5 trabajadores.

que establecer y normalizar la red invisible de leyes e instituciones que permiten transformar los *activos muertos* en *activos líquidos*. Es la falta de la infraestructura invisible para administrar los activos, que se toma como dada en Occidente, y que ha existido en forma completa en los Estados Unidos durante los últimos cien años, el eslabón perdido para que el capitalismo se desarrolle. Es decir, falta un sistema que garantice los derechos de propiedad y con ello promueva la acumulación de riqueza.

Conglomerados de negocios diversificados como fuente de valor

En las economías desarrolladas, los conglomerados de negocios diversificados tienden a ser tranzados con un descuento respecto de un grupo de empresas especializadas que participan en las mismas industrias en que tiene sus empresas el conglomerado diversificado⁵⁸. Una

⁵⁸ Si existe un mercado de capitales desarrollado, los inversionistas pueden por sí mismos diversificar sus inversiones sin requerir que exista un conglomerado de negocios diversificado, y no especializado, que realice esta labor por ellos.

posible explicación para esta situación es que en los países desarrollados las empresas diversificadas utilizarían el capital en forma ineficiente, lo que reduciría el valor del conglomerado⁵⁹; alternatively también se ha sugerido que en los países desarrollados los gerentes utilizando estrategias de diversificación podrían extraer rentas llevando a una asignación ineficiente del capital⁶⁰. En contraste a lo que ocurre en los países desarrollados, los conglomerados de negocios diversificados sobreviven e incluso prosperan en las economías en vías de desarrollo. Khanna y Palepu⁶¹ consideran que en las economías en vías de desarrollo los grupos de negocios diversificados generan valor porque a través de sus negocios relacionados y filiales logran suplir las deficiencias institucionales y de mercado de estos países. Los conglomerados de negocios diversificados desarrollan internamente, y en forma más eficiente que el mercado local, actividades que serían entregadas a terceros en una economía desarrollada.

La racionalidad de los grupos de negocios diversificados estaría en suplir las funciones del sistema jurídico-legal, y la obediencia y respeto hacia este, como también suplir las deficiencias del mercado de capitales y otros mercados. En conclusión, los grupos económicos diversificados surgen en el afán de capturar rentas por escasez o para compensar la falta de ciertos mercados. Por otra parte, los países en vías de desarrollo tienden a privilegiar el surgimiento de estructuras de propiedad y control concentradas, donde una componente importante de las habilidades de los ejecutivos y empresarios está en saber navegar dentro de una institucionalidad débil y mercados deficientes.

En una economía desarrollada el mercado de capitales se caracteriza por la disponibilidad de información como también por la presencia de instituciones especializadas que permanentemente analizan y evalúan las alternativas de inversión disponibles en el mercado. La información que estas instituciones generan es compartida con los inversionistas, lo cual les permite tomar mejores decisiones de inversión sin el temor de ser expropiados de sus derechos sobre la empresa. Por lo tanto, aquellas economías en que se carezca de medios independientes o razonablemente creíbles que entreguen información financiera especializada sobre las empresas, se caracterizarán por una pobre oferta pública de capital respecto de aquellas economías más avanzadas institucionalmente. También los mercados de capitales en economías desarrolladas ofrecen alternativas como los capitales de riesgo, fondos mutuos y proveedores de patrimonios privados, que proveen de financiamiento a empresas emergentes, que no poseen el respaldo necesario para obtener financiamiento en el mercado de valores. Estos capitales de riesgo están claramente ausentes en las economías en vías de desarrollo.

Una situación que ha sido de particular significado para el desarrollo del mercado de capitales chileno fue el desarrollo del sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y la institución de las acciones AFPEables (acciones que cuentan con características mínimas de calidad para poder ser objeto de compra por parte de las AFP), lo que otorgó mayor profundidad al mercado de capitales, sirviendo de guía para pequeños inversionistas que desean invertir sus recursos en el mercado de valores.

En general, las economías en vías de desarrollo no cuentan con garantías entre los compradores o vendedores. Esta situación puede dar origen a un comportamiento oportunista pre y postcontractual, aumentando los costos de transacción de acceder a diferentes bienes, servicios, o insumos, utilizando el mercado. Por ello, resulta conveniente desarrollar las activida-

⁵⁹ JENSEN M.C. 1986, "Agency costs of free cash flow, corporate finance, and takeovers", *American Economic Review* 76, pp. 323-329; STULZ, R.M., 1990, "Managerial discretion and optimal financing policies", *Journal of Financial Economics* 26, pp. 3-27.

⁶⁰ SCHARFSTEIN, D.S., and J.C. STEIN, 2000, "The dark side of internal capital markets: Divisional rent-seeking and inefficient investment", *Journal of Finance* 55, pp. 2537-2564.; RAJAN, R., H. SERVAES, and L. ZINGALES, 2000, "The cost of diversity: The diversification discount and inefficient investment", *Journal of Finance* 55, pp. 35-80.

⁶¹ "Why focused strategies may be wrong for emerging markets", *Harvard Business Review*, julio-agosto 1997. En estricto rigor, la propuesta de Tarun Khanna y Krishna Palepu se fundamenta en el trabajo de Ronald COASE "The Nature of the Firm", 1937.

des internamente entre las empresas integrantes del conglomerado en lugar de contratarlas con terceros. Esta falta de normas claras que protejan a las distintas partes también se presenta en el mercado laboral, donde los problemas de agencia o comportamiento oportunista pre y postcontractual pueden llevar a eludir las responsabilidades de los contratos. La falta de información, de reglas y normas y del respeto hacia ellas debilita los derechos de propiedad y eleva sustancialmente los costos de transacción de llevar a cabo contratos utilizando los mercados establecidos. Todo ello conlleva al surgimiento de organizaciones o instituciones alternativas, las que harán una administración más eficiente de los recursos a raíz de que las instituciones de mercado que se han creado son inexistentes o muy débiles.

En términos de los contratos, en las economías desarrolladas el desempeño y cumplimiento de ellos es visto como algo predecible. En contraste, en las economías emergentes los contratos presentan una situación en que el compromiso adquirido es incierto. Además, con frecuencia no existe un canal directo o institución que permita asegurar o se pueda acudir a ella cuando no se cumplen los compromisos, y por lo tanto aumenta sustancialmente el riesgo de una de las partes en el contrato. Desconociendo los términos de los contratos, la renegociación es una práctica frecuente en las economías en vías de desarrollo con mercados débilmente establecidos.

En países desarrollados, la mayor abundancia de información, la claridad de las reglas y normas, y su respeto, refuerzan los derechos de propiedad de los individuos, no quedando ellos a merced de autoridades burocráticas o corruptas, que utilizan su poder para obtener rentas o beneficios personales de agentes del mercado que actúan en forma oportunista. El bajo nivel burocrático disminuye los costos de empresarios e inversionistas, facilitando el desarrollo de una economía más fluida y menos corrupta, dado que los beneficios de la corrupción, en promedio, son menores y los costos suelen ser mayores.

Evasión de los mercados e instituciones locales por medio de la globalización

El mercado global ofrece la oportunidad de suplir las ineficiencias del mercado local a través de una suplantación de este por los mercados globales, donde la tendencia actual hacia la globalización no dará lugar a una convergencia de los mercados. En realidad, si todos los mercados fueran similares, no habría globalización y se tornarían autosuficientes. Las ventajas comparativas locales y las complementariedades con las demás regiones determinarán el éxito de un país o región, el cual deberá buscar el mejor uso de los recursos globales para el beneficio local. Con la globalización, los países o regiones entran a un concurso de belleza en términos de quienes ofrecen las mejores oportunidades tanto en rentabilidad como seguridad a los inversionistas. Este elemento hace que mercados con instituciones que resultan adversas para la formación y acumulación de capital hagan que los capitales emigren hacia otros mercados. La inestabilidad política y económica de América Latina han hecho de esta una región que ha estado particularmente expuesta a los movimientos o fugas internacionales de capitales. Una situación similar pero en un contexto algo diferente se observa en la tendencia hacia el exterior que ha experimentado nuestro mercado de capitales desde la segunda mitad de la década de los noventa con un aumento en las transacciones de American Depositary Receipts (ADR) y la preferencia de las Administradoras de Fondos de Pensiones por invertir en bolsas extranjeras⁶².

El éxodo de los participantes hacia otros mercados se explicaría, por una parte, porque en el extranjero podrían encontrar mayores y mejores oportunidades de inversión y rentabilidad. Pero al mismo tiempo se da como una forma de evitar las regulaciones y costos asociados a

⁶² Si bien aquí se destaca la evasión de los capitales de los mercados e instituciones locales por medio de la globalización, no es menos cierto que el capital humano también puede evadir los mercados e instituciones locales por medio de la migración o el desplazamiento de las personas.

los tenedores de acciones a participar directamente en los mercados locales. Tal vez el factor más relevante que determina el traslado del mercado accionario al exterior fue la aparición de los ADR⁶³ chilenos en Nueva York. Esto ha afectado negativamente la liquidez de la bolsa de valores doméstica. Por una parte, los pequeños inversionistas locales enfrentan ahora un mercado de valores doméstico con una menor oferta de valores, pero, por otro lado, las grandes empresas que han colocado los ADR en el extranjero participan de una bolsa de valores más líquida, menos volátil y en la que están presentes las acciones de las empresas más importantes de nuestro país y del mundo. Un ejemplo claro se aprecia en la bolsa electrónica, cuyos volúmenes disminuyeron en forma progresiva en una correlación uno a uno desde el mismo día en que salieron los ADR⁶⁴. Si bien los ADR existen como instrumento desde la década de los 1920, el mercado de los ADR comenzó en Chile y en Latinoamérica el año 1990 con la experiencia de la Compañía de Teléfonos de Chile, entidad que fue la primera empresa privada en colocar sus acciones vía ADR en el exterior, con gran éxito. Otro elemento que ha contribuido al éxodo de capitales hacia el extranjero está dado por la salida de inversionistas institucionales, AFP, Fondos Mutuos y Compañías de Seguros, ello dado que los cuantiosos recursos que manejan no se condicen con la escasa oferta de productos disponibles para sus inversiones en el mercado local⁶⁵. En los años de la bonanza de la Bolsa de Comercio de Santiago, a mediados de la década de los 1990, los Fondos de Pensiones eran grandes compradores. Ahora, por el contrario, han aumentado significativamente sus inversiones en el exterior, incluso año a año piden aumentos en los cupos máximos que pueden invertir fuera del país. Esto se aprecia al ver que a partir de 1994 las AFP aumentan el porcentaje de su fondo que invierten en el extranjero, disminuyendo la inversión en acciones domésticas. El año 1994 se alcanzó el máximo porcentaje de inversión en acciones domésticas, con un 32,08%, cifra que se reduce a más de la mitad en 1998, alcanzando su menor valor en 1999 con solo un 13,45%. Por el contrario, la inversión en títulos en el extranjero, con excepción de lo ocurrido en 1995, ha aumentado en forma progresiva su porcentaje de participación sobre el total de la cartera de inversiones de las AFP, y es así como en 1993 estos títulos solo representaban un 0,6% del total de las inversiones, y en 1997 ya habían duplicado esta cifra, alcanzando en 1998 a 5,63%, y en 1999 a 12,73%, prácticamente igualando el 13,45% de la cartera de inversiones destinada a inversiones en acciones del mercado local.

5. INSTITUCIONES Y DESEMPEÑO ECONÓMICO

¿En qué medida las instituciones que privilegian la libertad individual y protegen la propiedad privada promueven la creación de riqueza? La Heritage Foundation y el *Wall Street Journal* publicaron⁶⁶ la séptima edición del Índice de Libertad Económica, 2001, que es un amplio estudio de la realidad económica en 155 países, y en el que se recoge la información disponible hasta el primer semestre de 2000. Para la construcción del índice, la libertad económica se define como *la ausencia de coerción y restricciones por parte del gobierno en la producción, distribución, o consumo de bienes y servicios más allá del alcance necesario para que los ciudadanos protejan y mantengan la libertad por ellos mismos*. El índice mide el nivel de libertad económica y las posibilidades de crecimiento dentro de una economía global. En este estudio se miden y se comparan 50 variables distribuidas en los siguientes rubros considerados clave:

⁶³ Normativa relacionada con la emisión de ADR, se encuentra en el Capítulo XXVI del Título I del Compendio de Normas de Cambios Internacionales del Banco Central de Chile.

⁶⁴ "Volúmenes de la Bolsa disminuyeron por ADR", *El Mercurio*, 22 de febrero de 1999.

⁶⁵ La normativa vigente se encuentra en el D.L. 3.500 de 1980, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.

⁶⁶ El día 1° de noviembre de 2000.

- Política comercial
- Impuestos
- Intervención del gobierno en la economía
- Política monetaria
- Flujos de capital e inversión extranjera
- Actividad bancaria y financiera
- Precios y salarios
- Derechos de propiedad
- Regulación
- Mercado negro o economía informal

A cada variable se le asigna un valor desde 1 a 5, donde el uno indica mayor libertad económica o mayor predisposición para el crecimiento económico, y el cinco indica menor libertad económica o menor predisposición para el crecimiento económico. Aquellos países con un *ranking* global entre 1,00 y 1,95 se denominan países libres; aquellos con un *ranking* global entre 2,00 y 2,95 se denominan países preponderantemente libres, aquellos con un *ranking* global entre 3,00 y 3,95 se denominan países preponderantemente restrictivos, y aquellos con un *ranking* global entre 4,00 y 5,00 se denominan países restrictivos. Según la puntuación total, 74 países son libres o preponderantemente libres y 81 países son preponderantemente restrictivos o restrictivos.

En la puntuación general Chile obtuvo dos puntos (ver Tabla 2), quedando así clasificado como un país preponderantemente libre, ocupando en el *ranking* global de libertad económica 2001 el decimotercer lugar entre los 155 países considerados en el estudio. Respecto del *ranking* general del 2000, en el 2001 Chile retrocede dos puestos, desde el undécimo lugar hasta el decimotercer lugar. Sin embargo, al considerar el Índice de Libertad Económica de 1995, Chile ha subido diez lugares, desde el puesto número veintitrés (ver Tabla 2).

TABLA 2

ÍNDICE DE LIBERTAD ECONÓMICA 1995-2001: CHILE

Año	Ranking Mundial	Puntuación Total	Política Comercial	Impuestos	Intervención Gobierno en la Economía	Política Monetaria	Flujos de Capital e Inversión Extranjera	Actividad Bancaria y Financiera	Precios y Salarios	Derechos de Propiedad	Regulación	Mercado Negro o Economía Informal
2001	13	2	2	3	1	2	2	3	2	1	2	2
2000	11	2	2	3	1	2	2	3	2	1	2	2
1999	14	2.1	2	3	1	3	2	3	2	1	2	2
1998	17	2.15	2	3	1.5	3	2	3	2	1	2	2
1997	18	2.2	2	3	1	3	2	3	2	1	2	3
1996	31	2.55	4	2.5	1	4	2	3	3	1	2	3
1995	23	2.6	4	3	1	4	2	3	3	1	2	3

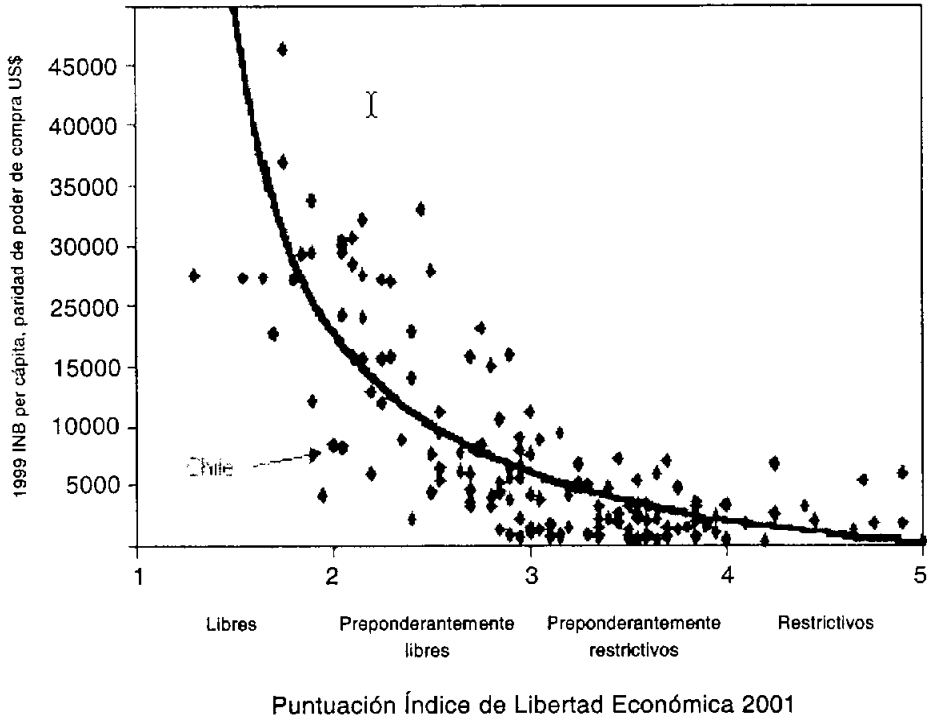
Fuente: Heritage Foundation y Wall Street Journal.

Las áreas peor evaluadas en el índice 2001 corresponden a la alta carga tributaria que afecta a los chilenos y a la pobre actividad bancaria y financiera. Las áreas mejor evaluadas son la baja intervención del gobierno en la actividad económica y el respeto de los derechos de propiedad, ambas con un punto. La situación del mercado negro o la economía informal ha mejorado entre el estudio de 1995 y el 2001, pasando de tres a dos puntos.

Con la muestra de países considerados por la Heritage Foundation y el *Wall Street Journal* en su estudio de libertad económica, junto con estadísticas de Ingreso Nacional Bruto de

FIGURA 4

LIBERTAD ECONÓMICA Y RIQUEZA



Fuente: The Heritage Foundation. Índice de Libertad Económica 2001 y The World Bank, Ingreso Nacional Bruto per cápita 1999, en paridad de poder de compra y dólares de 1999.

1999 (INB) per cápita, en paridad de poder de compra (1999), publicadas por el Banco Mundial, la Figura 4 ilustra la relación que existe entre el Índice de Libertad Económica (2001) y el INB. Como lo sugiere la Figura 4, lo más interesante del estudio de la Heritage Foundation y el *Wall Street Journal* está dado por el hecho de que aquellos países que muestran una mayor libertad económica son los países en que se observa un mayor ingreso per cápita. Por lo opuesto, los ingresos reales de la gente son bajos o inclusive se reducen en aquellas naciones donde por medio de una infinidad de leyes, decretos, controles y regulaciones de carácter paternalista o centralistas, u otros medios, está restringida la libertad y la iniciativa individual⁶⁷.

La obediencia y respeto de la legislación vigente es parte fundamental para el establecimiento de derechos de propiedad en una economía de mercado. En una iniciativa conjunta, la Universidad Goettingen y Transparencia Internacional publican periódicamente un Índice de Percepción de Corrupción (IPC), el cual se refiere a la percepción del nivel de corrupción en un país desde la perspectiva de la gente del mundo empresarial y de los negocios, analistas de

⁶⁷ La interpretación de la Figura 4 debe tomar en consideración que el Ingreso Nacional Bruto mide transacciones en la economía formal.

riesgo, y el público en general. La escala utilizada para calificar el grado de corrupción en un país va de diez a cero, donde el diez indica una situación de gran transparencia y ausencia de corrupción y el cero indica una situación de falta de transparencia y gran corrupción en el país. La Tabla 3 entrega el Índice de Percepción de la Corrupción durante el año 2000 para una muestra de los países considerados en el estudio⁶⁸.

TABLA 3
ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN (IPC) 2000

<i>Ranking</i> País	País	Puntaje IPC 2000	<i>Ranking</i> País	País	Puntaje IPC 2000
1	Finlandia	10,0	23	Japón	6,4
2	Dinamarca	9,8	23	Portugal	6,4
3	Nueva Zelanda	9,4	30	Taiwán	5,5
3	Suecia	9,4	30	Costa Rica	5,4
5	Canadá	9,2	39	Italia	4,6
6	Noruega	9,1	41	Perú	4,4
6	Singapur	9,1	43	El Salvador	4,1
9	Holanda	8,9	48	Corea del Sur	4,0
10	Inglaterra	8,7	49	Brasil	3,9
11	Suiza	8,6	52	Argentina	3,5
13	Australia	8,3	59	México	3,3
14	Estados Unidos	7,8	60	Colombia	3,2
15	Hong Kong	7,7	63	China	3,1
17	Alemania	7,6	71	Bolivia	2,7
18	Chile	7,4	71	Venezuela	2,7
20	España	7,0	74	Ecuador	2,6
21	Francia	6,7	82	Rusia	2,1
22	Israel	6,6			

Fuente: Universidad Goettingen y Transparencia Internacional

Dentro de la muestra de 90 países que considera el estudio, Chile ocupa el lugar número 18, por debajo de algunos países desarrollados de Europa, Asia y Estados Unidos, pero por encima de otros países europeos como España, Francia, Italia, y además por encima de todos los demás países de América Latina (ver Tabla 3). También, como se aprecia en la Tabla 4,

TABLA 4
ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN (IPC) 1996-2000: CHILE

Año	<i>Ranking</i> País	Puntaje IPC
2000	18	7,4
1999	19	6,9
1998	20	6,8
1997	23	6,1
1996	21	6,8

Fuente: Universidad Goettingen y Transparencia Internacional

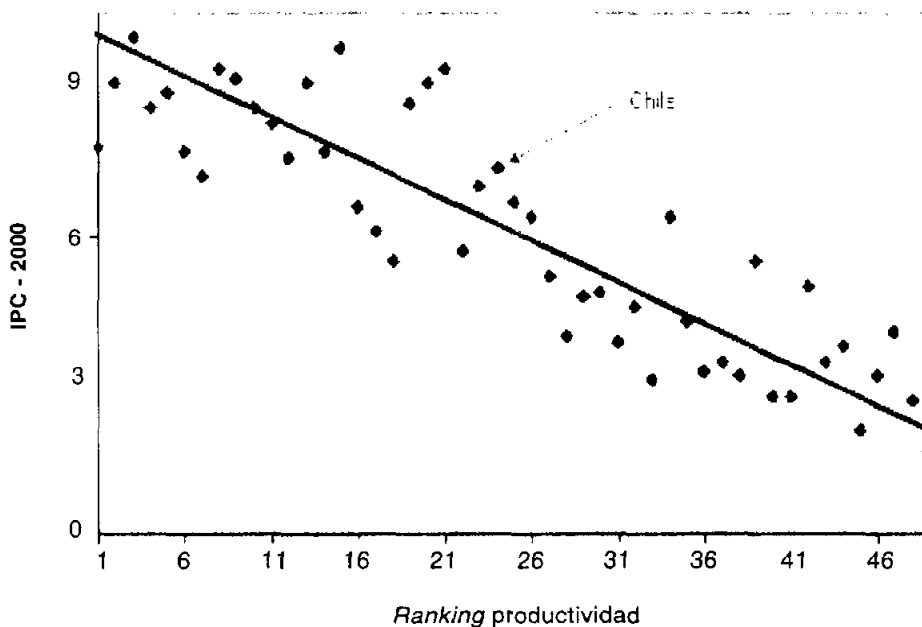
⁶⁸ El número total de países "rankeados" es de 90. Para construir el IPC se usó un total de 16 encuestas, donde para que un país aparezca en la muestra se requiere que sea considerado por un mínimo de tres encuestas.

de un análisis comparativo del IPC desde el año 1996, se observa que la negativa percepción de problemas de transparencia y corrupción en Chile habría disminuido, habiendo mejorando el *ranking* del país y la puntuación que obtiene en el IPC.

De la misma manera como resulta interesante comparar la libertad económica con el desempeño (PDB per cápita) de los países, resulta interesante comparar la percepción de corrupción en un país con su desempeño económico. Para una muestra de 49 países, la siguiente figura grafica el IPC con el *Ranking* de Productividad que publica el International Institute for Management and Development (2001). Nuevamente resulta sugestiva la positiva relación que se observa entre el IPC y el *Ranking* de Productividad (el primero corresponde al país más productivo). Es decir, productividad y corrupción van en direcciones opuestas⁶⁹.

FIGURA 5

ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN (IPC - 2000)
VERSUS
RANKING DE PRODUCTIVIDAD (2001)



Fuente: International Institute for Management Development, Universidad Goettingen y Transparencia Internacional.

Los antecedentes aquí señalados resultan en una evidencia sólida de que el andamiaje institucional básico, que hace posible la prosperidad, tiene como fundamento un ambiente de libertad individual, en que florezca la iniciativa privada en un escenario de respeto a la propiedad privada como el incentivo más poderoso para que los individuos creen riqueza. La

⁶⁹ Aun cuando el *Ranking* de Productividad se construye sobre la base de 286 criterios, hay que tener presente que algunos de ellos hacen referencia directa al tema de corrupción, lo cual hace que el gráfico tenga que ser analizado con moderación.

fortaleza del gobierno no está dada por crear abultados marcos regulatorios que inhiban la iniciativa individual, sino más bien en proveer de reglas básicas de derecho en que las personas en la búsqueda de su propio beneficio promuevan el bien común.

6. COMENTARIOS FINALES

De todos los sistemas socioeconómicos como ideal que demandaron la atención de los movimientos políticos durante el siglo XX, la idea de un gobierno controlador y una economía centralmente planificada son los que mayor influencia han tenido, pero al mismo tiempo han resultado en ser los menos exitosos, incluso desde sus propios dogmas de fe o principios. Por otro lado, la economía de mercado que ha probado ser más exitosa que otros arreglos institucionales solo se ha hecho políticamente dominante a finales del siglo XX.

La crisis por la que atravesó la sociedad global durante el siglo XX, reflejada por la crisis económica de los años 30, las dos guerras mundiales y variados conflictos bélicos en el mundo que llevaron al menosprecio de la dignidad humana, llevan a que el 10 de diciembre de 1948 los países integrantes de las Naciones Unidas suscriban la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Esta declaración, que sigue los lineamientos de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, de 1789, establece, entre otros, como derechos esenciales del ser humano, el derecho de propiedad, libertad y trabajo. Siguiendo los lineamientos de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, la *Constitución Política de Chile*, de 1980, hace suyos los ideales reconocidos en ese y otros documentos⁷⁰. Donde en su artículo 1° consagra el principio de la libertad de las personas como así mismo el que el Estado está al servicio de la persona humana, y en el artículo 19 consagra el derecho de propiedad como los “derechos del patrimonio”, y ellos son:

- El derecho a desarrollar cualquier actividad económica (art. 19, N° 21).
- La no discriminación arbitraria que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica (art. 19, N° 22).
- La libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes (art. 19, N° 23).
- El derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporeales (art. 19, N° 24).
- El derecho de autor sobre sus creaciones intelectuales y artísticas (art. 19, N° 25).

Además, y entre otros, se limita la participación del Estado a desarrollar actividades empresariales solo cuando una ley de quórum calificado lo autorice (art. 19, N° 21). Ahora bien, la inspiración ideológica del orden público económico es el principio del Estado Subsidiario que afirma que, fuera de las funciones que por su naturaleza son estatales, como la defensa nacional, la seguridad interior, la conducción de las relaciones internacionales, y algunas otras de similar significación o trascendencia colectiva o que comprometan esencialmente la necesidad de promover el bien común, el Estado no debe asumir tareas, actividades o empresas que puedan ser cumplidas o ejecutadas adecuadamente por los particulares⁷¹.

En la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución⁷² se destacó la importancia de la consagración del principio de subsidiariedad del Estado, donde a juicio del señor Jaime Guzmán E., la clave de la libertad de las personas está en la vigencia del principio de subsidiariedad. Por su parte, el señor Enrique Evans concuerda con el Sr. Jaime Guzmán, sin

⁷⁰ Enrique Evans DE LA CUADRA, *Los Derechos Constitucionales*, segunda edición actualizada, Editorial Jurídica de Chile, 1999, pp. 14, tomo I.

⁷¹ Enrique EVANS DE LA CUADRA, *Los Derechos Constitucionales*, segunda edición actualizada, Editorial Jurídica de Chile, 1999, pp. 136, tomo III.

⁷² Integrada por doña Alicia Romo y los señores Enrique Ortúzar Escobar, Alejandro Silva Bascuñán, Jorge Ovalle Quiroz, Sergio Diez Urzúa, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas y Enrique Evans de la Cuadra.

embargo precisa que lo que distingue a una sociedad estatista de otra caracterizada por la desconcentración del poder del Estado, está dada por la forma de participación de la ciudadanía. El señor Jaime Guzmán concuerda con el señor Enrique Evans entendiéndolo que el *principio de subsidiariedad*, rectamente entendido, está comprendido en la sociedad de participación⁷³. Finalmente, y como lo señala el señor Enrique Evans: *Con la normativa constitucional relacionada puede ser compatible un régimen de economía social de mercado. Pero este sistema de organizar las relaciones económicas no está, per se, consagrado en la Constitución ni habría podido estarlo si suponemos un mínimo de rigor intelectual en quienes participaron en la elaboración de la Constitución de 1980, al margen de sus posiciones ideológicas o concepciones políticas y sociales. Porque ninguna Constitución, a riesgo de negar la fuerza de la evolución social o salvo que se trate de regular la vida colectiva de un Estado totalitario, puede pretender congelar en su texto un sistema económico determinado.* En este mismo sentido, habría que agregar que reconociendo que el derecho fundamental es la libertad, se desprende que ni un sistema de participación ciudadana ni un sistema económico determinado pueden sobreponerse a dicho derecho.

En las Bases de la Institucionalidad como también en los Derechos Constitucionales consagrados en la Constitución de 1980, se establecen las bases para el desarrollo de las instituciones compatibles con una economía social de mercado, acogiendo el *principio de subsidiariedad* y la limitación a la participación del Estado para desarrollar actividades empresariales solo cuando una ley de quórum calificado lo autorice. Se restringe positivamente la intervención del Estado en la actividad económica, buscando con ello generar un contexto donde florezca la iniciativa privada y la autodeterminación de las personas de acuerdo con sus propias convicciones. El que no se haya congelado en el texto de la Constitución un régimen económico determinado es una garantía, para que dentro de los preceptos de la economía neoinstitucional las instituciones se vayan desarrollando y perfeccionando en términos de su eficiencia de acuerdo a los ideales de una Nación donde sus ciudadanos nacen libres e iguales en dignidad y derecho.

Chile ha avanzado significativamente en su posicionamiento dentro de las naciones en vías de desarrollo; los indicadores de libertad económica, productividad y transparencia nos ubican a la cabeza de América Latina. No obstante, hay mucho camino por recorrer para que la población alcance un nivel de vida comparable al de las economías desarrolladas. El camino está inconcluso, y se requiere seguir profundizando en las reformas que otorgaron un mayor espacio a la libertad e iniciativa individual. Si bien la participación del Estado en la economía y en actividades productivas se redujo significativamente en la década de los 80, con políticas de liberalización y las privatizaciones, en la década de los 90 esa tendencia pareciera revertirse en parte. Han surgido grupos de interés organizados que presionan a las autoridades de gobierno para ser objeto de un trato preferencial en la definición de las políticas económicas; las empresas estatales están diversificando sus actividades e incursionando en nuevos negocios; ha aumentado sustancialmente la actividad reguladora del gobierno; se han comenzado a fijar precios en áreas que hasta hace poco tiempo tenían precios libres; se ha aumentado el salario mínimo frente a altas tasas de desempleo con consecuencias sobre el desempleo de los grupos más sensibles al salario mínimo; surgen propuestas de la creación de fondos solidarios; las que son fórmulas de redistribución del ingreso en áreas específicas de la economía; han surgido casos emblemáticos de corrupción dentro del sector público; el flujo de capitales desde el extranjero se ha detenido, y los capitales chilenos han emigrado hacia mercados más atractivos y seguros para los inversionistas, y el Estado ha tomado un rol más activo en estimular la demanda agregada por medio de la generación de nuevos empleos, justificando su intervención en la falta de creación de nuevos puestos de trabajo por parte del sector privado. En algunos sectores existe una reiterada tendencia hacia un nuevo Estado de Bienestar y Empresario.

⁷³ Enrique EVANS DE LA CUADRA, *Los Derechos Constitucionales*, segunda edición actualizada, Editorial Jurídica de Chile, 1999, pp. 137, tomo III.