

Chile: experiencia de gobernabilidad

Por Jorge Marshall Rivera

DOCUMENTOS

Existe abundante evidencia de un conjunto de políticas que promueven el crecimiento, pero la definición de la agenda en cada caso debe responder a las condiciones específicas de cada país, dentro de la diversidad de experiencias de desarrollo. Para lograr esta agenda son indispensables las instituciones y los acuerdos políticos, por lo que el pragmatismo es clave para el éxito de una agenda de reformas. Es un error pensar que las políticas públicas son solo una materia de diseño técnico. La gobernabilidad económica se fortalece con la capacidad institucional y la generación de consensos, que son los mecanismos que evitan la fragmentación excesiva en las decisiones de política y permiten seguir explorando nuevas oportunidades de reforma.

Jorge Marshall Rivera es Doctor en Economía (Universidad de Harvard), Ingeniero Comercial (Universidad de Chile), Subsecretario y Ministro de Economía de Chile entre los años 1990 y 1993, Vicepresidente del Banco Central de Chile entre los años 1993 y 2003, Consultor de organismos internacionales y profesor de economía en varias universidades, incluyendo la Universidad Católica de Chile, Alberto Hurtado y Universidad de Chile. Ha publicado varios artículos sobre la economía chilena, con especial referencia a la política macroeconómica, economía financiera y crecimiento económico. Director de Expansiva y miembro del Consejo Académico de CADAL. Actualmente, el Dr. Marshall es Vicepresidente del Banco de Estado y es uno de los asesores económicos de la candidata a Presidente de Chile Michelle Bachelet.



Una explicación frecuente del positivo desempeño de la economía chilena es que ha aplicado las “políticas correctas”, como las contenidas en el llamado Consenso de Washington. Una óptica diferente plantea que los buenos resultados responden a una buena gobernabilidad, que consiste en lograr grados razonables de consensos, instituciones capaces de adaptarse a los escenarios cambiantes y buenas políticas que impulsan las decisiones descentralizadas. La interrelación entre estos factores –con sus inevitables contrariedades- ha permitido tanto la continuidad como los ajustes al modelo de desarrollo chileno.

El consenso en los aspectos básicos del desarrollo, como son la democracia y la integración a la economía internacional, otorga un marco para las decisiones. Luego, las instituciones políticas siguen el rumbo que emana de los consensos básicos, lo cual exige coherencia en los procesos claves de decisión. El resultado son políticas específicas que definen incentivos y restricciones que influyen en el desarrollo, por lo que deben estar sometidas en forma permanente a un escrutinio técnico y político.

Tres fases de la experiencia chilena

Con el retorno a la democracia, en marzo de 1990, se inicia una fase que enfatizó la estabilidad política y económica, en medio de un período cargado de altas expectativas y también de temores e incertidumbres. Se trataba no solo de ofrecer un camino de renovada unidad para dejar atrás los pesares del período autoritario, sino también de hacerse cargo de las transformaciones que vivían la mayoría de las economías del mundo, que en el caso de Chile se refleja en la apertura de los años 70, luego de casi cinco décadas de frustraciones con una estrategia de “economía cerrada”.

La política económica del nuevo gobierno buscó asegurar la estabilidad, la reinserción internacional de Chile y fortalecer las políticas sociales. El diálogo entre las nuevas autoridades, los trabajadores y el sector privado, sellado en un pacto social, permitió generar confianzas recíprocas, lo que fue valorado positivamente por la población que percibía que las dimensiones política y económica de la estabilidad se reforzaban mutuamente. Este énfasis inicial en consolidar los consensos básicos recogía las lecciones de las experiencias de las transiciones de otros países de América Latina en la segunda mitad de los 80. Así, el camino de democracia y apertura fue abrazado por todos los sectores, facilitando la aplicación de políticas que son en la actualidad un activo de credibilidad para Chile.

La campaña electoral de 1989 alimentó expectativas de que era posible revertir el fuerte abandono de las políticas sociales en la década anterior. Se generó así la percepción de una “deuda social” que debía resolverse mediante un incremento en el gasto, lo que logró un amplio respaldo en la población y postergó por varios años las iniciativas de

reformas estructurales en las políticas sociales, que revisaran los sistemas de incentivos y la calidad de estos programas. Solo desde mediados de la década se instaló con más fuerza la idea de reformas estructurales en estos sectores, pero los recursos económicos y el respaldo político para sostener estas iniciativas se hicieron más escasos.

La fase de la estabilidad culmina con un crecimiento elevado, indicando que los objetivos de disipar las incertidumbres se habían logrado plenamente. En estas condiciones la prioridad se desplaza al impulso de la modernidad, que se manifiesta más claramente en reformas estructurales en un conjunto de sectores, como puertos, empresas sanitarias, carreteras y aeropuertos.

Sin embargo, junto con el progreso en prácticamente todas las áreas y el avance de la nueva agenda de reformas microeconómicas, hacia mediados de los 90 se comienza a generar un exceso de confianza en la capacidad de crecimiento y una subestimación de las dificultades de los procesos de reformas. El hecho que la crisis del peso mexicano en 1995 hubiese tenido un nulo efecto en Chile parecía confirmar esta sensación de inmunidad.

En este escenario, bastante antes de la crisis asiática, la sociedad se vuelve menos tolerante a los costos asociados a las nuevas políticas, lo que se manifiesta en un debilitamiento de los consensos y aumento en la fragmentación de las decisiones, hechos que ocurren incluso dentro de las propias filas de la coalición de gobierno, que generan un divorcio entre las excelentes cifras económicas y el ambiente político. Esta situación lleva a retrasos en las reformas, compensaciones excesivas a grupos de presión, debilitamiento de la disciplina fiscal y medidas enfocadas al corto plazo. Este fenómeno no afectó los principios básicos del marco económico, como son la liberalización comercial, la estabilidad macroeconómica, o el uso de los mercados, sino más bien la agenda de reformas microeconómicas y sociales en la fase de la modernización.

Después de la crisis asiática, el escenario externo permaneció sombrío hasta mediados de 2003, lo que no estaba en los planes del nuevo gobierno que asumió en marzo de 2000, obstaculizando varias de sus iniciativas. Retomar el camino que llevó a consolidar una renovación de las confianzas tomó casi dos años, al cabo de los cuales la sociedad vuelve a cambiar su estado de ánimo frente al progreso, el que ya no aparece como un resultado automático. La población sigue con atención las crisis de los países vecinos y observa las nuevas amenazas que enfrentan el mundo. La incertidumbre y los temores ya no venían de los adversarios internos sino que del exterior, lo que cambia la disposición a alcanzar una nueva agenda compartida.

Es importante destacar que esta nueva actitud logró convertirse en una renovada agenda de reformas, gracias a

la capacidad institucional y a la búsqueda de consensos. En cuanto a éstos, el fenómeno más notable fue la incorporación de nuevos actores en la elaboración y discusión de las políticas, como organizaciones empresariales, centros académicos y partidos de oposición. Esta estrategia permitió romper el círculo vicioso que detenía nuevas reformas y preparó las condiciones de confianza para obtener un mayor beneficio del mejor del ambiente externo desde mediados de 2003.

Tres temas destacaron en la nueva agenda de reformas. Primero, la aplicación de un marco renovado para la política macroeconómica, que acentuó la aplicación de reglas con cierto margen de flexibilidad, la credibilidad del mercado en las políticas y una mejor coordinación entre las políticas fiscal y monetaria. Segundo, a partir de la iniciativa de organizaciones empresariales, las reformas microeconómicas volvieron al centro de la agenda. Tercero, una importante reforma del Estado fue posible luego de un acuerdo amplio con la oposición. Estas iniciativas lograron salvar la fragmentación que amenazaba el ambiente de las decisiones políticas.

La nueva agenda de reformas ha renovado la confianza para enfrentar nuevos desafíos. Esto se refleja en un alto consenso en las prioridades que deben ocupar la atención del sistema político, como son la persistencia de las desigualdades sociales y la brecha de productividad con los países desarrollados. Se vuelve así a ampliar el horizonte en que debaten las políticas públicas.

Lecciones para la gobernabilidad

Los resultados de Chile se apoyan en un grado razonable de consenso, capacidad institucional y buenas políticas. Estos tres elementos se refuerzan entre sí y cuando alguno falla, la probabilidad de detener el ritmo de progreso aumenta. Esta conclusión se diferencia de la hipótesis simple que supone que existen recetas óptimas, sin considerar la interacción con los otros factores que otorgan gobernabilidad. La buena gobernabilidad exige una agenda balanceada y pragmática, que refuerce simultáneamente elementos básicos. De este análisis se desprenden algunas lecciones.

Primero, existe abundante evidencia de un conjunto de políticas que promueven el crecimiento, pero la definición de la agenda en cada caso debe responder a las condiciones específicas de cada país, dentro de la diversidad de experiencias de desarrollo. Para lograr esta agenda son indispensables las instituciones y los acuerdos políticos, por lo que el pragmatismo es clave para el éxito de una agenda de reformas. Es un error pensar que las políticas públicas son solo una materia de diseño técnico. La gobernabilidad económica se fortalece con la capacidad institucional y la

generación de consensos, que son los mecanismos que evitan la fragmentación excesiva en las decisiones de política y permiten seguir explorando nuevas oportunidades de reforma.

Segundo, en la complejidad de la economía global el aporte más importante de las políticas macroeconómicas es promover la estabilidad en la economía interna, lo que se obtiene con credibilidad, compromisos y confianza en los mercados. Hay un cambio radical respecto al papel de esta política en una economía cerrada, orientada a mantener el dinamismo de la demanda agregada. Por su parte, las reglas de política son mecanismos que dan estabilidad en una economía pequeña y abierta. La ausencia o debilidad de reglas redujo la credibilidad de los mercados durante la crisis financiera internacional de 1998-99 y afectó la efectividad de las políticas.

Tercero, las políticas públicas de alta calidad se apoyan en una base institucional que tiene la capacidad de ejercer los indispensables balances y contrapesos que conducen a mejores decisiones. No existen mecanismos automáticos que conduzcan a mejores instituciones, más bien hay persistencia en su calidad. Tanto la fragmentación como la centralización excesivas de las decisiones ponen en riesgo la calidad de las políticas. En Chile, su base institucional es sólida pero adolece de pocos balances y contrapesos.

Cuarto, fortalecer las instituciones y promover buenas políticas requiere de acuerdos políticos amplios, que tengan un respaldo técnico sólido. En la sociedad democrática no es posible lograr consensos duraderos sin respaldo técnico. Los grupos de interés tienden a bloquear las reformas, por lo que mejorar la interacción entre el ámbito técnico y la deliberación política ayuda a destrabar este freno. En otros países esto se ha logrado a través de unidades de análisis y evaluación de las políticas que se relacionan con el Ejecutivo y con el Parlamento, permitiendo una deliberación informada y transparente. La gobernabilidad y el desarrollo de capacidad institucional deben seguir los caminos de la democracia.

En síntesis, la experiencia chilena muestra que la interacción entre buenas políticas, capacidad institucional y consensos razonables está lejos de ser lineal, lo que refuerza un enfoque pragmático, que aprovecha las oportunidades que se presentan para empujar las reformas. Este enfoque requiere de nuevos estilos de liderazgo, gestión de alianzas políticas, negociación y formación de consensos. El nuevo pragmatismo debe ser abierto y transparente. Es decir, la gobernabilidad económica se apoya en tres elementos básicos que se refuerzan entre sí creando un círculo virtuoso: buenas políticas, consensos razonables y sólida capacidad institucional.

Eugenio Tironi - Jorge Marshall - Cristián Larroulet
Raúl Ferro - Ricardo López Murphy - Raúl Sanhueza y
Angel Soto - Carlos Gervasoni - Pedro Isern Munné

LA EXPERIENCIA CHILENA

Consensos para el desarrollo

Prólogo de Mauricio Rojas

Pedro Isern Munné y Gabriel C. Salvia (Comp.)

Hay demasiados fracasos y problemas como para seguir ignorando al único país que a pasos agigantados está dejando atrás los problemas endémicos de América Latina. Bastaría sólo con constatar los éxitos del Chile democrático en términos de reducción de la pobreza como para hacer de un serio examen de su desarrollo un deber primario de solidaridad para con los más de doscientos millones de pobres existentes en Latinoamérica.

Esta es la perspectiva en que se enmarcan las valiosas iniciativas de CADAL en torno al caso chileno. Su propósito ha sido analizar a Chile con la seriedad que se merece, sin ideologismos destructivos y con la ayuda de expertos de alto nivel. El presente libro es un excelente ejemplo de esta ambición de tomarse a Chile en serio. El lector que busque el elogio o la condena fáciles terminará sin duda decepcionado. A aquel que seriamente busque entender cómo se pueden vencer muchos de los males inveterados de América Latina lo espera, por el contrario, una generosa recompensa.

Mauricio Rojas

En venta en la sede de CADAL \$25.-

El Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL), con sede en Buenos Aires, Argentina, se constituyó como Fundación el 26 de febrero de 2003 con el objetivo de promover el fortalecimiento de la democracia, el estado de derecho y las libertades económicas en los países de la región. Para tal fin, CADAL realiza actividades de análisis, investigación, difusión y capacitación trabajando en las siguientes áreas: Política Latinoamericana, Derechos Humanos, Periodismo y Democracia, Economía y Estado de Derecho, Modernización de los Partidos Políticos, y Desarrollo y Comunicación Institucional. CADAL ha recibido dos premios internacionales por su labor: “2005 Templeton Freedom Award Grant for Institute Excellence” y “2005 Francisco De Vitoria Prize for Ethics and Values”.

Av. Roque Sáenz Peña 628 piso 2º Of. R
C1035AAO - Buenos Aires - Argentina

Tel/Fax: (54 11) 4343-1447 - e-mail: centro@cadal.org

www.cadal.org