

El papel de las instituciones en la economía de mercado: dos ejemplos de la experiencia chilena

Por Pedro Isern Munné

DOCUMENTOS

El presente Documento se organizará de la siguiente manera: 1) Un desarrollo histórico y analítico del proceso de privatización de la seguridad social iniciado en 1980 en Chile. El punto principal aquí hará hincapié en la diferencia que existe entre una mera política de reforma y un modelo genuino de economía de mercado. Es decir, a partir del ejemplo de la privatización de la seguridad social podemos marcar cómo una buena política solo se consolida y es legítima cuando se introduce un marco institucional donde rige la democracia y el Estado de Derecho; 2) Una explicación del significado y los alcances de la “regla fiscal”; 3) Una breve mención sobre las consecuencias de la holgura fiscal en un marco de debilidad institucional en Argentina y Venezuela, comparado a la solidez institucional en Chile; y 4) Consideraciones finales.

Pedro Isern Munné es Director del Área Economía y Estado de Derecho del Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL). Colaboró en la redacción de los libros “Mitos del milenio. El fin del trabajo y los nuevos profetas del Apocalipsis”, de Mauricio Rojas (CADAL/Timbro, 2004) y “La Experiencia Chilena. Consensos para el desarrollo” (CADAL, 2005). En 1997 trabajó como Fellow para Asuntos Latinoamericanos en Atlas Economic Research Foundation en Fairfax, Virginia, USA. Es Master en Filosofía Política (London School of Economics and Political Science), Master en Economía y Ciencia Política (Escuela Superior de Economía y Administración de Empresas) y Licenciado en Ciencia Política (Universidad de San Andrés).





El Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL), con sede en Buenos Aires, Argentina, y una representación en Montevideo, Uruguay, 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 publica anualmente los siguientes informes: “Índice de Compromiso Internacional con los Derechos Humanos”, “Libertad Económica y Transparencia en América Latina”, y “Libertad de Prensa y Desarrollo Económico en América Latina”; y semestralmente los informes: “Indicadores de Periodismo y Democracia a Nivel Local en América Latina”, y “Tendencias Latinoamericanas”.

Durante sus primeros tres años de existencia, CADAL también ha publicado varios libros, como: “Otra Grieta en la Pared: Informe y Testimonios de la Nueva Prensa Cubana”, por Fernando Ruiz; “Historia de la Crisis Argentina”, “Mitos del Milenio” y “Suecia después del Modelo Sueco” de Mauricio Rojas; “Corrupción en Cuba y cómo combatirla”, por Ricardo Puerta; “Boitel Vive. Testimonio desde el actual presidio político cubano”, por Jorge Luis García Pérez “Antúnez”; “Los Derechos Fundamentales y el Orden Jurídico e Institucional en Cuba”, por Ricardo M. Rojas; “La Experiencia Chilena: Consensos para el Desarrollo”, compilado por Gabriel Salvia y Pedro Isern, conteniendo textos de importantes referentes académicos; “Transiciones: La experiencia de Europa del Este”, por Fredo Arias King; y “Maten al cartero: Posdata del asedio a la prensa durante las dictaduras militares del Cono Sur”, por Jorge Elías.

CADAL dispone de un Área de Capacitación integrada por la Escuela Latinoamericana de Estudios Políticos y Económicos (ELEPE) y por el Instituto Liberal Democrático (ILD). El objetivo de la ELEPE es brindar a prometedores estudiantes universitarios, y a recién graduados, una formación académica complementaria desde una visión latinoamericana pro democracia y mercado. Por su parte, el ILD tiene como propósito promover la formación política y cultural basada en los principios de una democracia liberal, el compromiso nacional e internacional con la defensa de los derechos humanos y la búsqueda de consensos para dar respuestas innovadoras a los problemas institucionales, económicos y sociales en todos los niveles de gobierno.

CADAL integra la Red Interamericana para la Democracia, el Network of Democracy Research Institutes y 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: (54-11) 4343-1447
Fax: (54-11) 4343-1554
e-mail: centro@cadal.org
website: www.cadal.org

Introducción

El papel de las instituciones es clave para entender por qué fracasan o tienen éxito los procesos de reforma. Sin embargo, es necesario especificar con ejemplos relevantes cómo una institución influye en la estabilidad y fortaleza del proceso. Para describir la relación entre buenas instituciones y reformas exitosas, analizaremos dos procesos acontecidos en Chile: la privatización de la seguridad social en 1980 y la implementación de la “regla fiscal” en el 2000. Dado que la primera reforma fue introducida por el régimen militar, la perspectiva comparada con la “regla fiscal” nos ayudará a comprender el crucial rol que desde 1990 tiene la democracia para consolidar el Estado de Derecho y, consecuentemente, para profundizar genuinamente la economía de mercado.

Después del fracaso de las reformas en América Latina, es necesario precisar la abusiva y continua mención que se hace del factor institucional. “La ausencia de instituciones” es la frase sistemáticamente repetida para explicar por qué distintos procesos de privatizaciones, des-regulaciones y apertura no han logrado traer mayor prosperidad a los que peor están. Sin embargo, “la explicación institucional” ha sido hasta el momento insatisfactoria para especificar ejemplos concretos de instituciones exitosas en perspectiva comparada. Por ejemplo, la “regla fiscal”, establecida en Chile por el Ministro de Hacienda Nicolás Eyzaguirre en el año 2000, es un arreglo institucional. ¿Cuándo se consolida como tal?: ¿En el 2000?, ¿En la sanción de los presupuestos del 2001 al 2004? ¿O en la voluntaria decisión de los candidatos presidenciales Michelle Bachelet, Joaquín Lavín y Sebastián Piñera de respetar la vigencia de un superávit estructural de 1% del PIB en los próximos presupuestos? La consolidación de la “regla fiscal” sucede en la decisión de los candidatos tanto de respetarla como de aceptar la vigencia del 1% del PIB (y no las sugerencias de 0,5% o 0%). Sólo hay una institución allí cuando los actores relevantes han sido capaces de generar (espontáneamente o no) genuinos mecanismos de pesos y contrapesos que dificulten, aunque no eliminen, la potencial arbitrariedad en el cambio de la norma. Es decir, mientras la introducción de la “regla fiscal” en el 2001 elevó el costo para aquellos que aspiraban a modificarla en los sucesivos presupuestos del periodo de la administración Lagos, la decisión de respetarla por parte de Bachelet, Lavín y Piñera en el periodo 2006-2010 introduce un nuevo impedimento cualitativo: la “regla fiscal” no es ya solo un instrumento de política de una administración sino de dos. Cualquiera sea la administración triunfante en 2010, su hipotético intento de eliminar o modificar la regla enfrentará un costo político mayor.

Sólo allí se puede hablar de la vigencia de una institución. Solo “hay” instituciones allí donde reglas claras y justas son implementadas por gobiernos legítimos, generando espontáneamente una sucesión de crecientes pesos y contrapesos que son posteriormente re-legitimadas por otras administraciones constitucionales, quienes a su vez reinician (espontáneamente) un proceso de consolidación-profundización de la norma. Paso seguido, esto no necesariamente asegura su vigencia y éxito en el mediano-largo plazo, solo asegura que estamos frente a una “institución”, y no meramente frente a “buenas” reformas.

El presente Documento se organizará de la siguiente manera: 1) Un desarrollo histórico y analítico del proceso de privatización de la seguridad social iniciado en 1980 en Chile. El punto principal aquí hará hincapié en la diferencia que existe entre una mera política de reforma y un modelo genuino de economía de mercado. Es decir, a partir del ejemplo de la privatización de la seguridad social podemos marcar cómo una buena política solo se consolida y es legítima cuando se introduce un marco institucional donde rige la democracia y el Estado de Derecho; 2) Una explicación del significado y los alcances de la “regla fiscal”; 3) Una breve mención sobre las consecuencias de la holgura fiscal en un marco de debilidad institucional en Argentina y Venezuela, comparado a la solidez institucional en Chile; y 4) Consideraciones finales.

1) La privatización de la seguridad social¹

Para ser exitosa, la construcción de una economía de mercado debe estar inexorablemente ligada a la profundización del Estado de Derecho y necesita de un lento proceso de consolidación. Por eso, poco informa per se, de la viabilidad de una reforma, que las decisiones puntuales de política económica y social apunten en una “dirección correcta”. Es decir, la mera decisión política de privatizar las telecomunicaciones o el petróleo, desregular la industria X o abrir el mercado textil significan en el corto plazo lo mismo que estatizar las telecomunicaciones o el petróleo, regular la industria X o cerrar a la competencia el mercado textil. Así, en tanto la decisión A pueda ser seguida en el corto-mediano plazo por la decisión opuesta B, lo positivo o negativo de la decisión A será (en el mediano-largo plazo), por definición, un nuevo interrogante. En esta lógica, una decisión de política económica que impulse la privatización total de la empresa petrolera T no necesariamente es positiva (negativa) porque en un determinado marco institucional puede ser seguida por su estatización que, a su vez, no necesariamente puede ser definida como negativa (positiva). De la misma manera, partir de la decisión política económica B que signifique la estatización de la empresa X de telecomunicaciones no necesariamente será negativa (positiva) porque podría ser seguida de una posterior política de privatización.

El dato, en uno y otro caso, es que las decisiones de política económica son tomadas en un marco institucional Q donde la ausencia de mecanismos de control permite a la autoridad política en cuestión decidir A y no-A (B), sin impedimentos institucionales contruados y consolidados por terceros actores. Así, una buena (mala) decisión de política económica o social puede fácilmente ser seguida por una mala (buena) decisión de refrendarla. Por ende, las sucesivas buenas decisiones de política económica son, en un marco institucional de estas características, sucesiones más bien azarosas de buenas decisiones que pueden ser corregidas cuando, simplemente, se acabe la buena suerte o predisposición del gobernante. Esta calificación cabe perfectamente a toda dictadura. En menor medida, les cabe a aquellos gobiernos que si bien han sido elegidos democráticamente, desprecian la división de poderes y el Estado de Derecho. Concretamente, las “buenas” decisiones de política económica que se tomaron durante la dictadura de Pinochet corresponden a esta lógica donde la decisión A podría haber sido seguido por no-A (B) con la sola voluntad del dictador de turno y de su grupo de confianza. En esta lógica se enmarcan las bondades macroeconómicas y sociales que ha traído aparejada la privatización de la seguridad social en 1981. La OCDE ha realizado en el año 2003 un profundo estudio sobre el modelo chileno. Allí se realiza una rigurosa síntesis sobre el significado y alcance de esta decisión de política pública:

“La reforma del sistema chileno de pensiones fue bastante impresionante, no sólo para América Latina sino también comparada con muchos países de la OCDE. El sistema fue creado en 1981 y reemplazó al tradicional esquema público de reparto, que estaba al borde del colapso. Todas las antiguas instituciones fragmentadas de pensiones, excluyendo los esquemas militares y de la policía nacional, fueron consolidadas en el Instituto Nacional de Previsión Social (INPS)...El nuevo esquema de capitalización individual se hizo obligatorio para los trabajadores nuevos y opcional para los que ya estaban en el sistema. Los militares fueron excluidos de la reforma, manteniendo un sistema específico de reparto más generoso. Los trabajadores independientes no estaban obligados a cotizar. Los empleados que se cambiaron al nuevo sistema recibieron un 12% de aumento neto en sus salarios y ‘bonos de reconocimiento’ equivalentes a los derechos acumulados bajo el antiguo régimen. Estos bonos devengan un retorno real fijo de 4% al año. Más del 75% de los miembros del antiguo sistema y sus contribuciones de pensiones fueron transferidos a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Las AFP son responsables del cobro, administración de activos y pago de beneficios (junto a las compañías de seguros). Se eliminó la antigua contribución del empleador (de 12-15%). La reducción del costo de la pensión sobre el salario y un aumento en la flexibilidad del mercado laboral fueron parte de un paquete de políticas diseñado para aumentar el uso de contratos formales de trabajo y para aumentar la cobertura del sistema de pensiones, a la vez, que se reducían los costos laborales...Los trabajadores son libres de elegir su fondo de pensiones y destinan 10% de sus salarios a una cuenta individual. Dependiendo del fondo de pensiones, hay entre un 2,1 y 2,6% de cobro adicional para financiar gastos administrativos, pensiones para sobrevivientes y seguro de incapacidad y un cobro fijo entre 0 y 1,4 dólares (junio 2003)...Los beneficios pueden ser pagados por medio de rentas vitalicias vendidas por compañías de seguro, retiros programados o arreglos que combinan ingresos temporales con anualidades diferidas. La modalidad de anualidades representó 51% de la pensiones pagadas en 2002. Bajo este esquema, el beneficiario contrata con la compañía de seguros una transferencia indexada fija mensual de por vida. A excepción de un retiro parcial en efectivo, los fondos individuales son transferidos al administrador de seguros que asume los riesgos de expectativa de vida y financiero y le cobra una prima de 5% al beneficiario. El sistema de retiro programado lo paga la AFP hasta la muerte del beneficiario de acuerdo con el saldo de la cuenta individual. En este caso, los jubilados se benefician de mayores retornos en los fondos justo después de la jubilación, y toleran la carga de un retorno decreciente en línea con las expectativas de vida — 43% de los pagos se hacen bajo esta modalidad.

Las pensiones se calculan de acuerdo a los fondos acumulados en las cuentas individuales y a las expectativas de vida específicas al género. Se permite una jubilación temprana si el trabajador ha acumulado suficientes recursos para financiar una pensión equivalente a 50% del salario promedio en los últimos 10 años de trabajo y correspondiente al menos a 110% de la pensión mínima pagada por el gobierno. A los jubilados se les permite tener otro trabajo sin contribuir al sistema de pensiones. Este es un claro incentivo para que los trabajadores de altos ingresos jubilen anticipadamente, como lo ilustra la edad promedio de jubilación de alrededor de 55 años en 2002.”²²

Así, la “buena” decisión del régimen militar pudo haber sido seguida por la contra-decisión de estatizar el sistema apenas apareciera una crisis presupuestaria que generara incentivos para “echar mano” a recursos disponibles. Cuando en 1985 asumió el ministro de Hacienda Hernán Büchi, la misión del Fondo Monetario Internacional (FMI) le sugirió la necesidad de terminar con este sistema de cuentas personales de la seguridad social, para así ayudar a equilibrar las cuentas fiscales. El ministro, con el obvio apoyo de Pinochet, se negó y defendió el nuevo sistema. Si bien esta decisión podría ser usada para mostrar la consolidación de un modelo económico por iniciativa del régimen, ejemplifica sin embargo lo contrario. Es

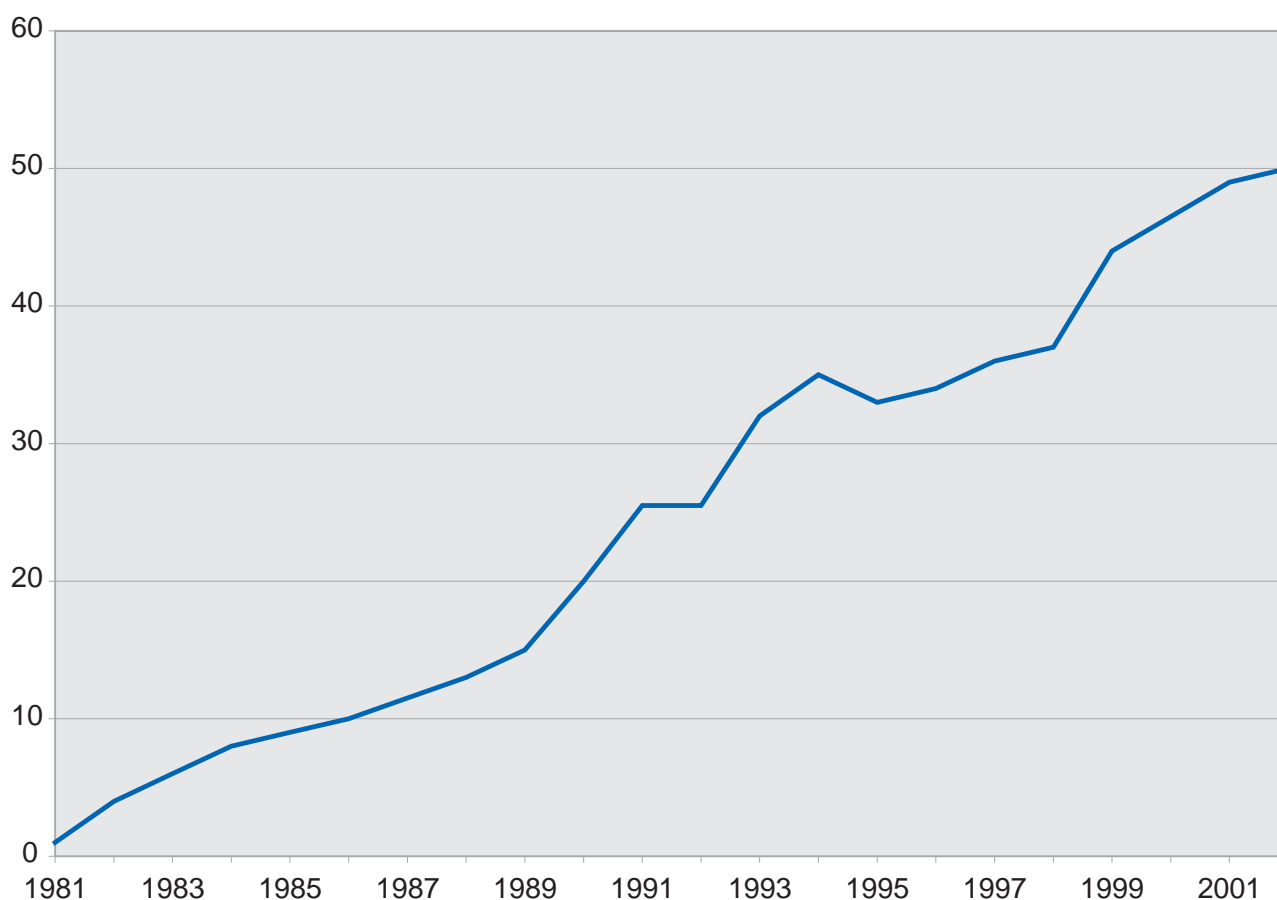
que justamente patentiza el grado de precariedad institucional que tuvo una buena medida de política económica y social para defenderse de las arbitrariedades externas (presión FMI) e internas (Pinochet). Es que si bien la decisión arbitraria del régimen en 1985 fue mantener el sistema de capitalización, no hubiera habido mecanismo de control alguno si la decisión (arbitraria) hubiese sido la contraria. Lejos de demostrar lo consolidado del sistema, este ejemplo muestra el grado de arbitraria autonomía que tenía el presidente y su ministro para decidir A o no-A (B), sin mediar mecanismo institucional (real) de control genuino³.

Después de tres gobiernos de la Concertación, exactamente lo contrario puede decirse hoy: mientras que desde 1981 hasta 1990 la permanencia del sistema de capitalización privada dependía de la buena voluntad de los funcionarios de turno, desde 1990 en adelante la permanencia del mismo se basa en un proceso de consolidación de los mecanismos institucionales que le brindan tanto a los inversores institucionales como a los aportantes a las AFP's la confianza necesaria sobre la estabilidad en el tiempo de esta decisión de política económica y social. Así, la diferencia entre uno y otro estado de cosas es clara: hasta 1990, la sola decisión arbitraria de una persona hubiera bastado para acabar con el sistema, mientras que ahora ni siquiera la decisión de todo un gobierno alcanzaría para ello. Por ende, si bien las tres administraciones de la Concertación apoyaron el sistema de capitalización vigente, la hipotética oposición al mismo no alcanzaría siquiera para reformarlo parcialmente, ya que para esto se necesitaría un acuerdo con los otros partidos de la alianza gobernante, con la oposición y con representantes de la sociedad civil⁴.

Luego, el sistema se consolida cuando los agentes económicos no solo comprueban la voluntad del gobierno de aceptar dicho sistema, sino la existencia de mecanismos institucionales que limitarán la posibilidad de modificarlo, si eso quisiera.

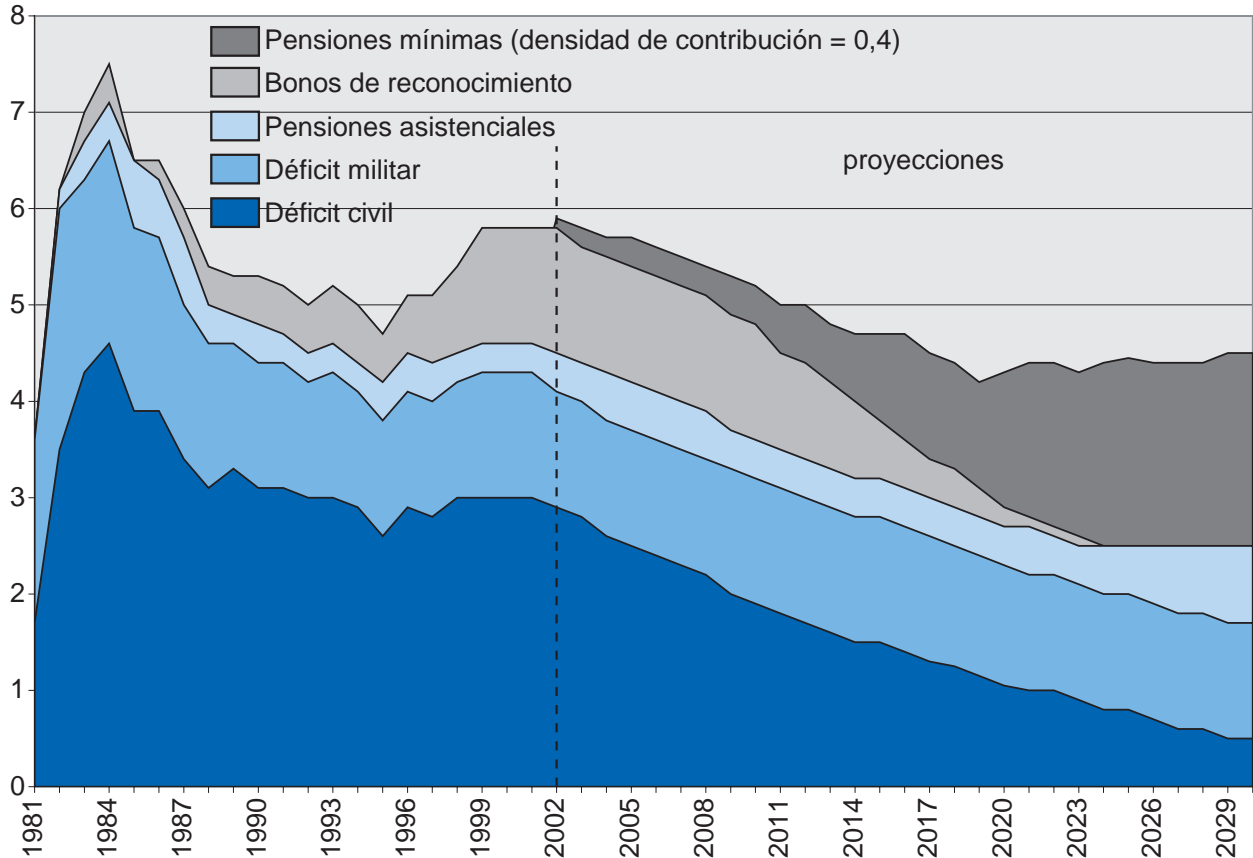
El siguiente gráfico muestra la evolución del mercado de capitales formado por los fondos de pensión, como porcentaje del PIB del país:

Gráfico 1: Activos de las AFPs, 1981-2002 (% del PIB)



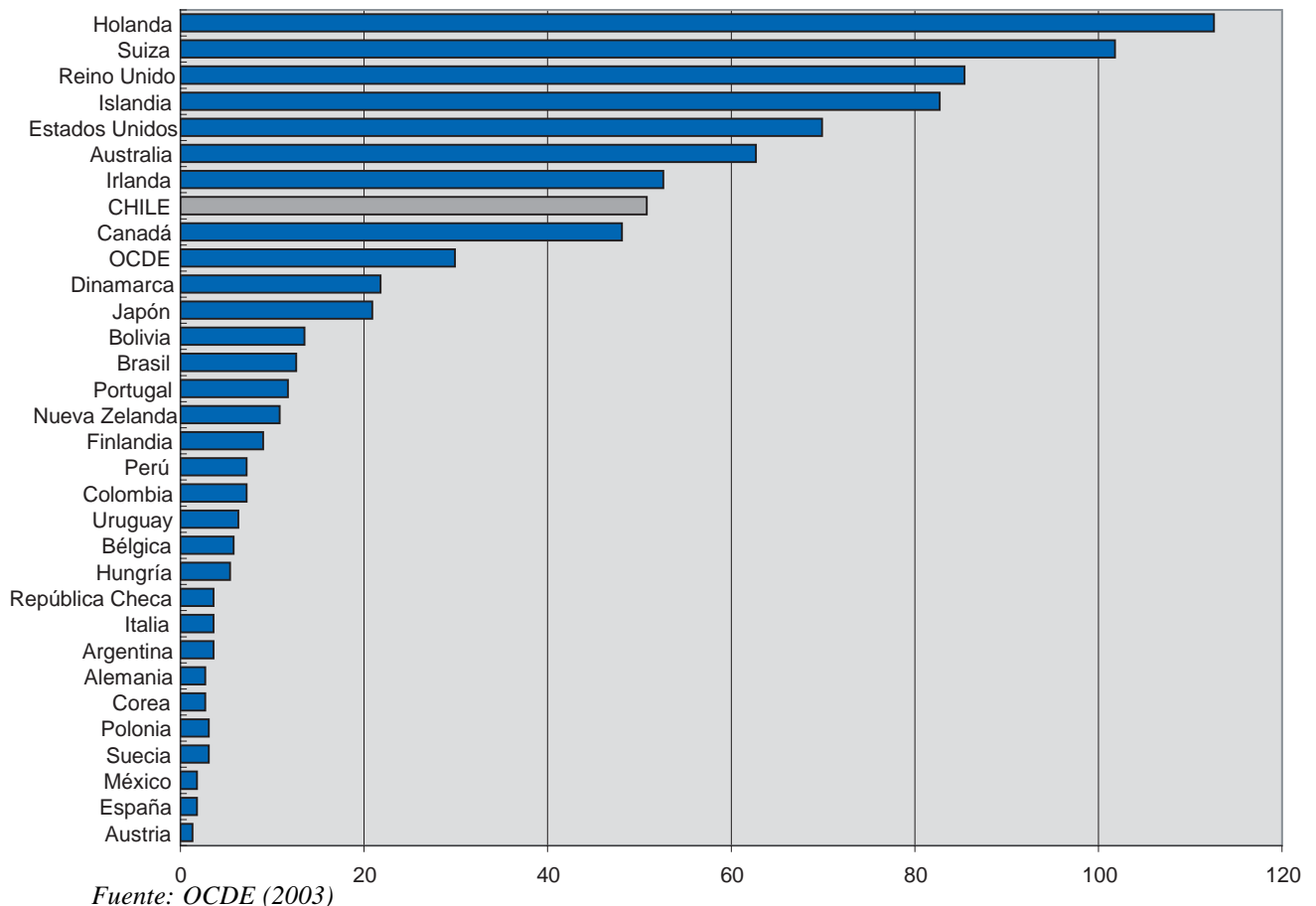
Fuente: Superintendencia de AFPs

El gráfico 2 muestra como ha sido el desempeño financiero de la seguridad social después de la reforma y cuales son los pronósticos para las próximas décadas⁵.

Grafico 2: Déficit del seguro social chileno (en porcentaje del PIB)

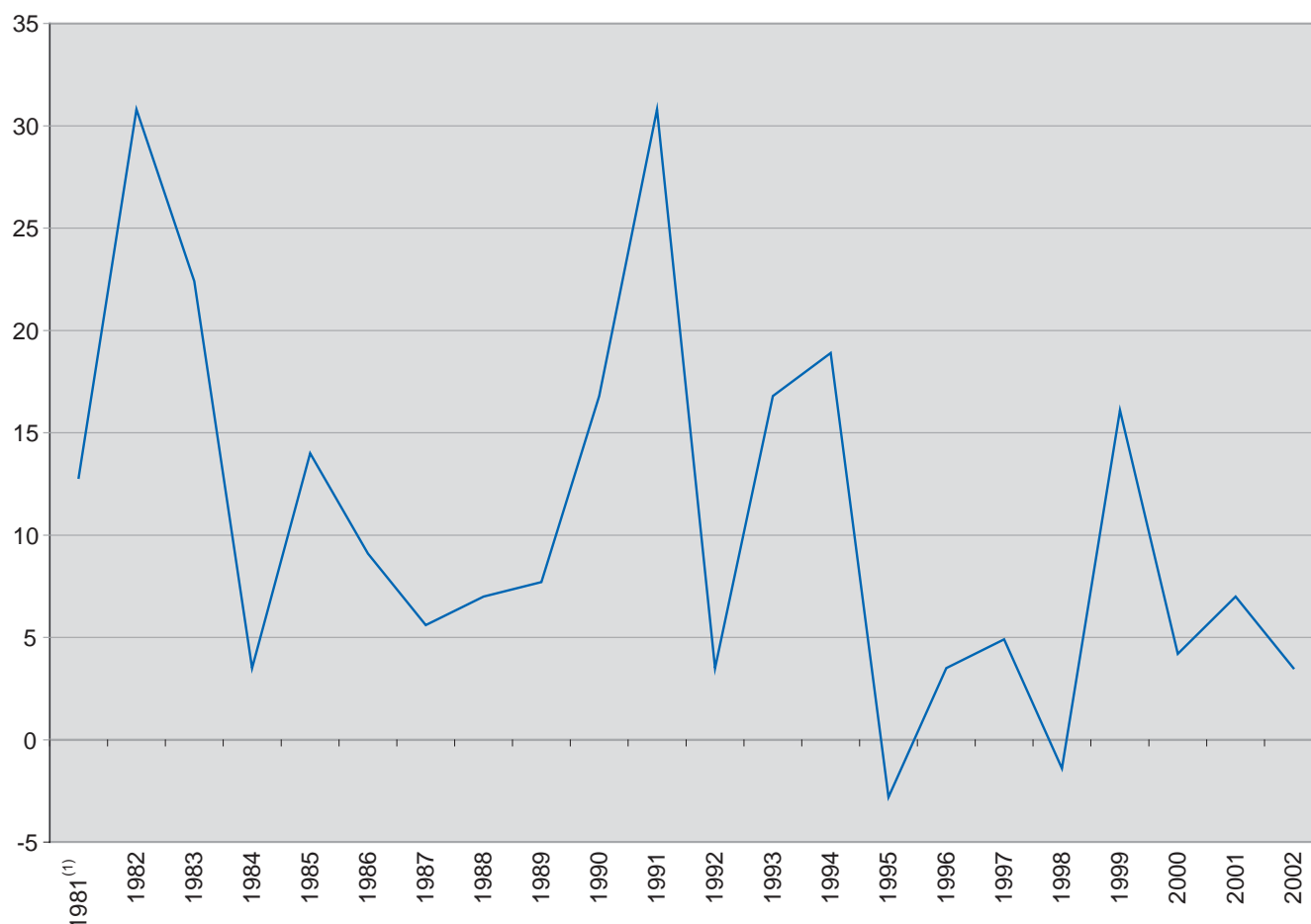
Fuente: OCDE (2003)

La comparación internacional es válida. Podemos ver aquí la relevancia macroeconómica alcanzada por los fondos de pensiones en un lapso de tiempo relativamente acotado.

Grafico 3: Activos de los fondos de pensiones (en % del PIB)

A su vez, los retornos de los fondos nos informan de una administración financiera adecuada.

Gráfico 4: Retorno promedio anual real de los fondos de pensiones chilenos (porcentaje)



⁽¹⁾ Julio a diciembre de 1981.

Fuente: OCDE (2003)

2) Una nueva institución: la regla fiscal

Podemos ejemplificar la misma idea desde una circunstancia más actual: la implementación de la “Regla Fiscal” en el 2000, por parte de la administración de Ricardo Lagos. Nuevamente, la definición que hace el estudio de la OCDE sobre el alcance y significado de la Regla Fiscal es rigurosa:

“En 2000, el gobierno introdujo una nueva regla fiscal, la llamada regla de superávit estructural para el gobierno central. Esta regla pone un límite a los gastos para mantener un superávit estructural del presupuesto de un 1% del PIB. La regla le permite al gobierno adoptar políticas fiscales contracíclicas, ya que permite que el balance fiscal esté por debajo del 1% del PIB en tiempos de recesión, pero requiere un superávit superior al 1% durante las fases de expansión de la economía. El superávit estructural es un concepto teórico que representa la cantidad de ingresos y gastos públicos que se lograrían si la economía operara al PIB o tendencial y el precio del cobre se mantuviera en su nivel tendencial de mediano plazo. El superávit estructural trata de identificar correctamente entre los componentes cíclicos y estructurales del presupuesto. El no distinguir entre los dos componentes crea un riesgo que la política fiscal sobre o sub ajuste en reacción a la evolución del presupuesto. El superávit estructural supera este problema... Previamente, las decisiones respecto de la postura fiscal se tomaban cada año sin referirse a un marco cuantitativo o parámetro. El superávit estructural introdujo una orientación de mediano plazo y ayudó a fortalecer la disciplina fiscal y la responsabilidad. Como tal, el superávit estructural ‘amarró’ los beneficios de la credibilidad construidos a fines de la década de 1980 y 1990. Más aún, la adopción del superávit estructural también reflejó el deseo de nivelar los gastos públicos en el contexto de los efectos de los ciclos económicos y de los shocks en los precios del cobre, y como tal lograr condiciones más estables para la implementación de programas sociales y de inversiones de largo plazo. Finalmente, la regla de superávit estructural fortaleció el carácter contracíclico del marco de políticas macroeconómicas, ya que la política monetaria también es principalmente contracíclica. La política de superávit estructural en Chile no califica como regla fiscal en el sentido estricto, ya

que no está fijada en la ley. En vez, el gobierno anunció y se auto impuso esta regla para el período 2001-2005. El comportamiento de la política fiscal en un año dado sólo es gobernado por la ley de presupuesto adoptada en el trimestre anterior al año en cuestión. Más aún, no existe un marco legal que establezca sanciones o acciones de políticas en el evento que no se cumpla la meta del superávit estructural. Sin embargo, la regla chilena es algo rígida ya que la meta debe ser lograda cada año sin permitir ajustes a lo largo de varios años... En vez de un presupuesto balanceado, el gobierno tiene como objetivo un superávit de 1% para cubrir futuros compromisos sociales y para abordar las obligaciones contingentes. Estas últimas incluyen los déficit operacionales persistentes del Banco Central y las garantías dadas para asegurar un retorno mínimo a las inversiones en concesiones de obras públicas. En el área social, un ítem importante en el futuro previsible es el número creciente de personas que dependerán de las pensiones estatales de asistencia mínima que no están financiadas con aportes de capitalización individual. Este déficit está relacionado con los bonos emitidos para recapitalizar los bancos después de la crisis financiera de 1982-84...⁶

Otra definición breve y rigurosa de la regla la realiza Rodrigo Saens:

“La regla de superávit estructural compromete hoy al Ministerio de Hacienda a fijar anualmente un presupuesto que arroje como resultado un superávit estructural de un 1% del producto interno bruto (PIB). Esto significa que el fisco se obliga a observar un superávit fiscal promedio anual de largo plazo de un 1% del PIB, para lo cual el presupuesto anual de la nación se realiza como si el PIB y, por tanto, los ingresos del fisco, crecieran estructuralmente –esto es hoy, de acuerdo a un panel de expertos consultados por Hacienda, de un 4.2% anual–. Así, si el aumento que efectivamente se proyecta en el PIB para 2005 es de un 5.6%, la diferencia positiva que se presenta entre ambos guarismos se traducirá en que la autoridad acumule recursos en arcas fiscales el presente año por un monto cercano a los US \$ 2 mil millones. Note usted, sin embargo, que si el ministro Eyzaguirre es –como la ha sido hasta ahora– consistente con la norma que se auto impuso, estos recursos debieran servir para paliar parte de la deuda que financió los cinco años previos de déficit fiscal efectivo.”⁷

Por último, es necesario citar un informativo trabajo de Norbert Fiess:

“La Regla Fiscal en Chile no califica como una regla fiscal en el mas estricto sentido, ya que no ha sido promulgada por ley. Es una medida auto-impuesta por el actual gobierno para guiar su política fiscal en el periodo 2001-2005. La regla es extremadamente rígida en tanto el objetivo para el superávit estructural es especificado (1% del PIB) y no hay cláusulas de excepción mencionadas. A pesar de no ser legalmente vinculante, debido al buen desempeño fiscal histórico de Chile, la regla es percibida como altamente creíble. La regla solo es aplicable al gobierno central. Los siguientes flujos del sector público están excluidos del nuevo balance estructural:

- . El déficit cuasi-fiscal del Banco Central (que ha sido alrededor del 1% del PIB en los últimos 10 años)
- . El balance de las empresas públicas no financieras
- . El balance del sector militar (siendo considerados solo los fondos transferidos desde el gobierno central)
- . El balance de las municipalidades

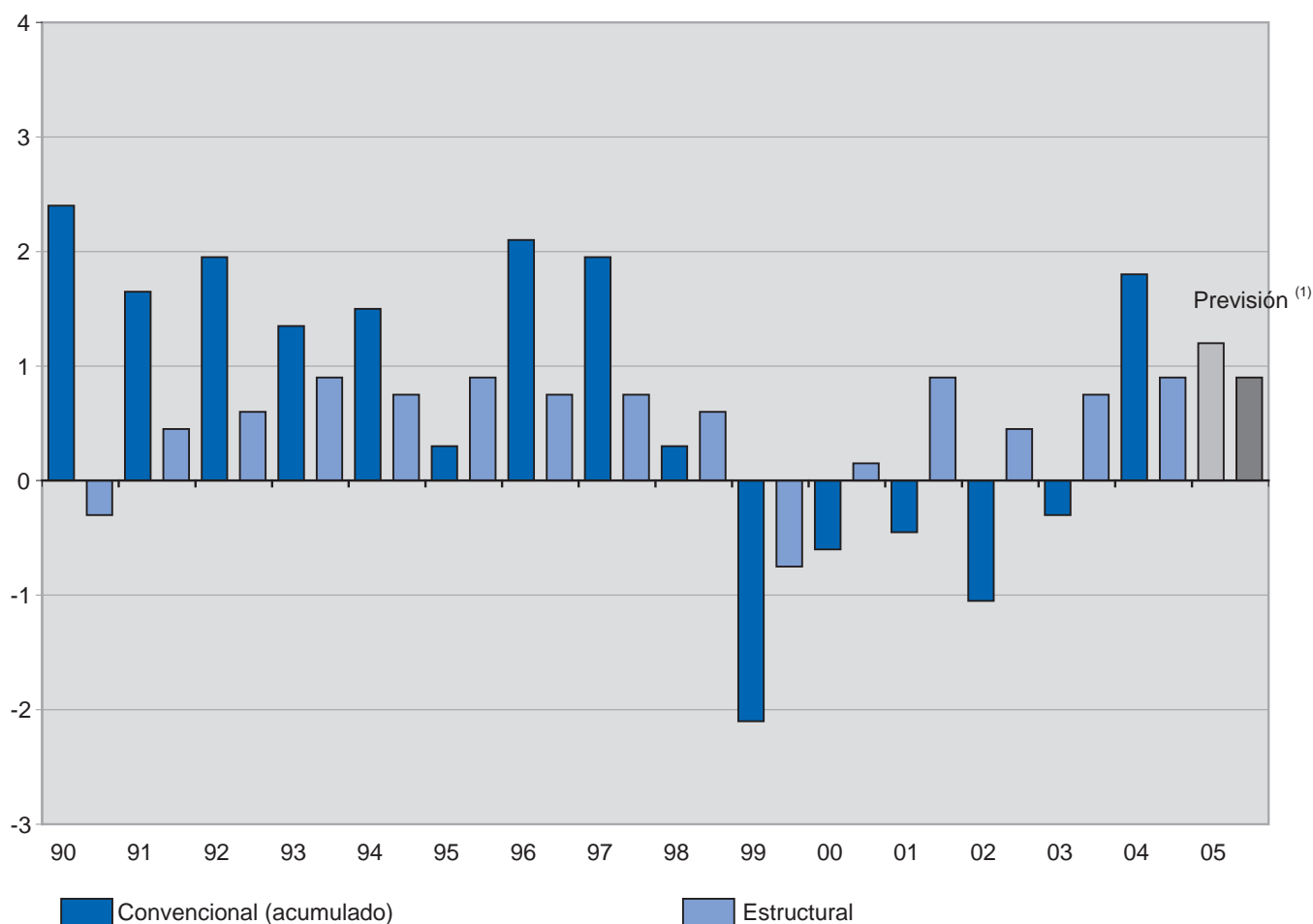
Sumados, los flujos del sector público excluidos del balance estructural son sustanciales. Esto no necesariamente implica una menor transparencia o una elusión de incentivos para la disciplina fiscal. El déficit cuasi fiscal del Banco Central ha sido alrededor del 1% del PIB en los últimos 10 años, pero ha ido declinando recientemente. Los municipios tienen prohibiciones para endeudarse y ello implica tener un balance equilibrado. El déficit fiscal del sector público no financiero ha sido alrededor del 0,5-1% del PIB y no ha supuesto una amenaza directa a la solvencia del sector público. En tanto los números de las empresas del estado son hecho públicos, la transparencia prevalece.⁸

Semejante decisión de política pública es valiosa en sí. Sin embargo, la real dimensión de la “institución regla fiscal” se alcanzará cuando el paso del tiempo y los gobiernos respeten tanto su norma como su espíritu. En septiembre de 2005 la Comisión de Hacienda del senado, por iniciativa del senador Carlos Ominami, pidió a los cuatro candidatos presidenciales que le informen sobre sus definiciones e ideas de política económica. En ese marco, se ha debatido sobre el alcance y permanencia de la “Regla Fiscal”. La discusión es relevante porque si bien los principales tres candidatos han aceptado la importancia de la “regla”, se ha mencionado la posibilidad de cambiarla del 1% al 0,5% y eventualmente al 0% de superávit estructural del PIB. El punto aquí no es debatir cual es el porcentaje indicado, sino marcar que la legitimidad y fortaleza de las instituciones devienen de la creencia que los actores tienen sobre su permanencia y eficacia. Así, tal vez sea financieramente válido pasar de 1% a 0,5% pero será institucionalmente problemático. Es decir, la buena institución que es la “regla fiscal” no se verá consolidada en el mediano y largo plazo, ya que los actores interpretarán que hoy pudo modificarse de 1% a 0,5% por buenas razones, pero mañana podrá pasar de 0,5% a -1% por presiones o conveniencias políticas⁹.

Por ende, nos encontramos ante un ejemplo concreto y actual que servirá para validar o refutar parcialmente nuestro punto. La idea de este trabajo es precisamente esa: sostener que la identidad economía de mercado-Estado de Derecho no es una mera “explicación institucional” para entender el fracaso de las reformas en América Latina, sino parte de las enseñanzas y ejemplos que nos deja quince años de experiencia chilena.

Los siguientes gráficos ofrecen información relevante sobre el desempeño fiscal de Chile:

Gráfico 5: Desempeño fiscal (1990-2005)

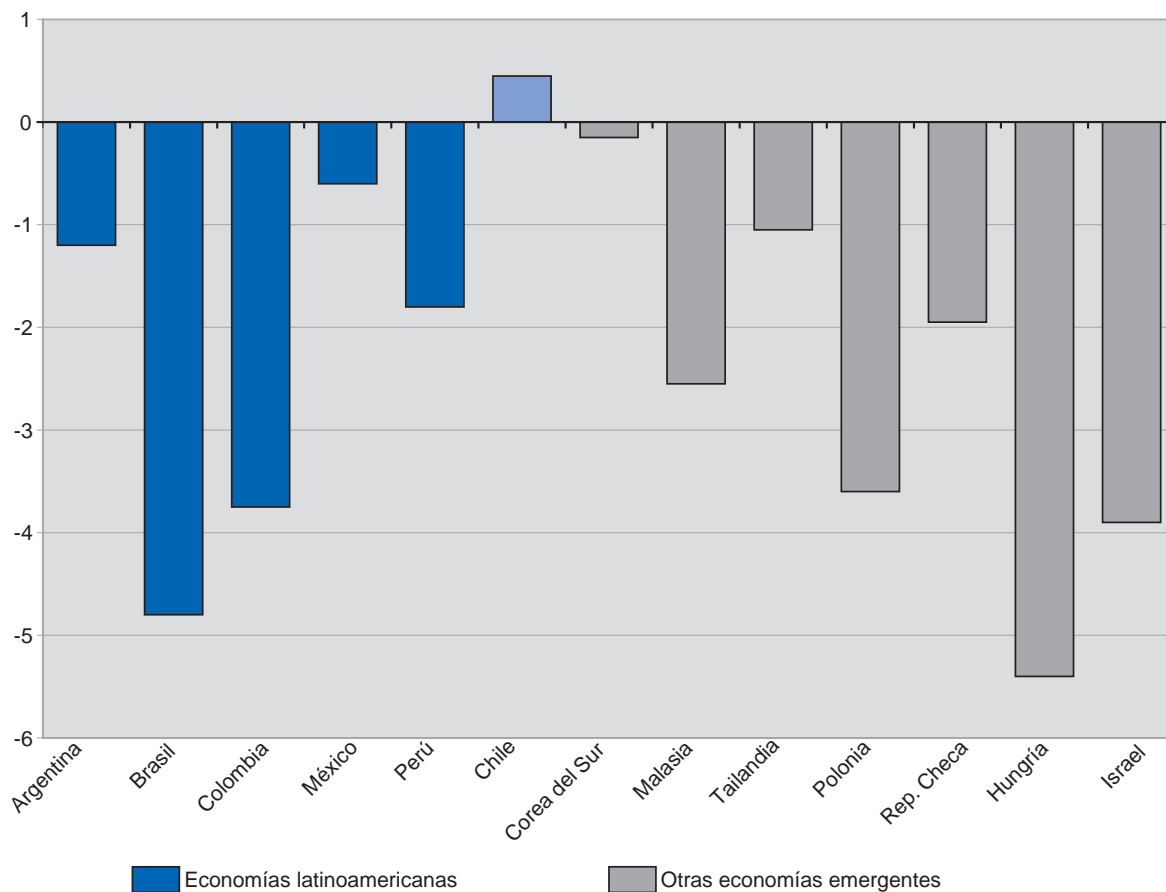


(1) Ministerio de Economía y Finanzas de Chile

Fuente: Dirección Nacional de Presupuesto, Ministerio de Economía y Finanzas de Chile.

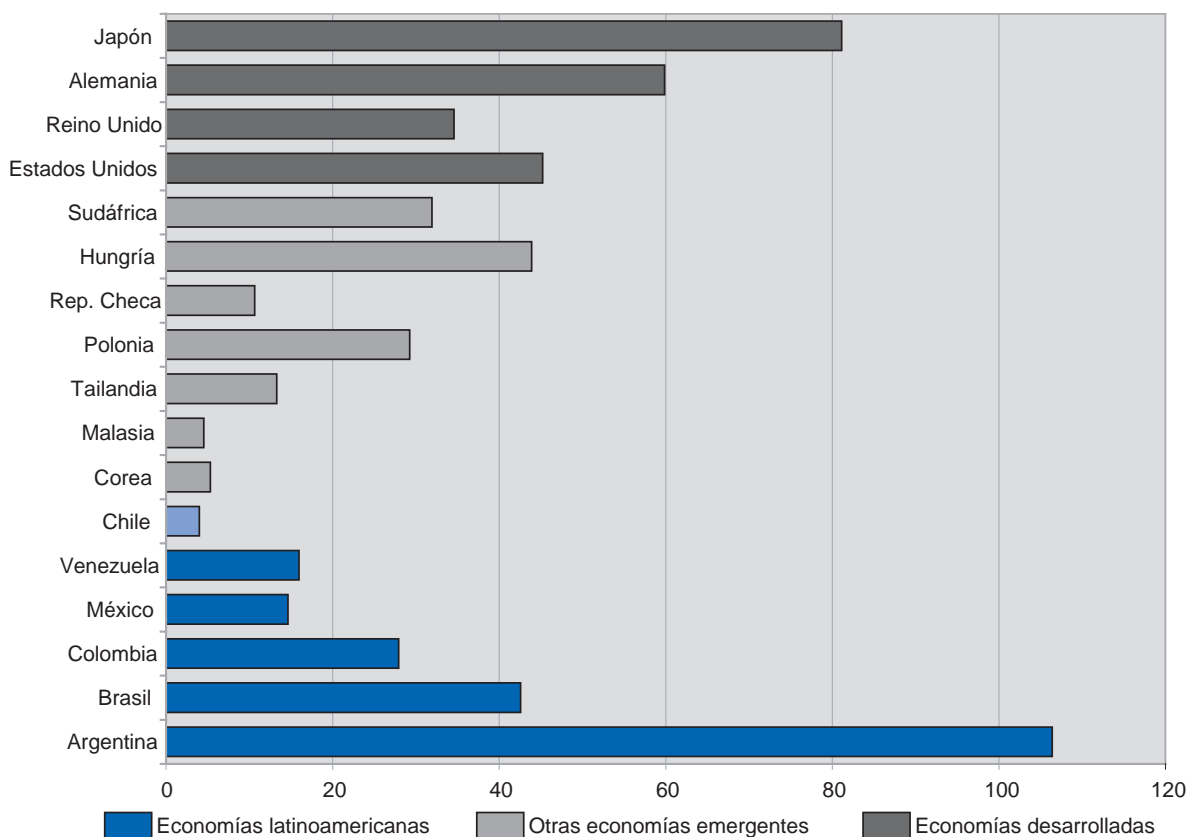
Fuente: Banco Central de Chile

A su vez, podemos ver el notable desempeño fiscal de Chile en perspectiva comparada (Gráfico 6):

Gráfico 6: Balance Fiscal: Distintos países. Promedio 1995-2004

Fuente: Banco Central de Chile.

Por último, el buen manejo fiscal se refleja en el coeficiente de deuda de una economía. Chile muestra un excelente desempeño si se lo compara tanto con países desarrollados, en transición y latinoamericanos:

Gráfico 7: Deuda Pública, 2004 (% del PIB)

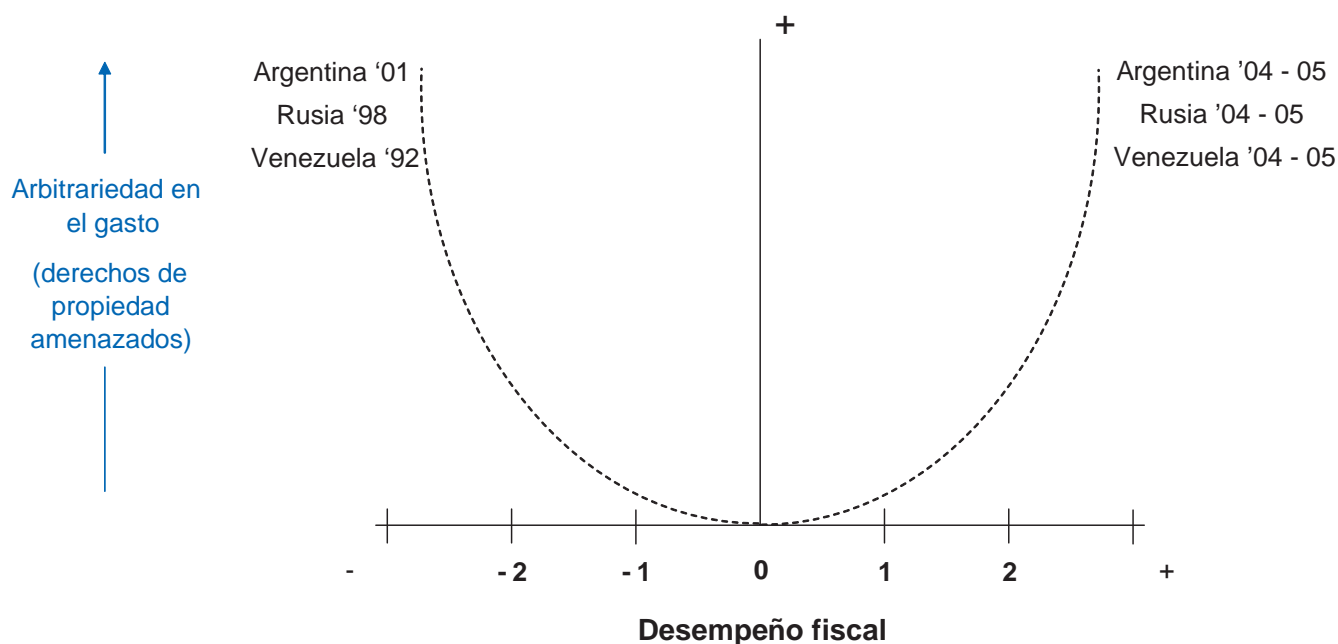
(*) Deuda Neta del Gobierno Central (excluyendo Reservas, Deuda del Banco Central y Fondos de la Seguridad Social)

Fuentes: Deutsche Bank, FMI y Ministerio de Economía y Finanzas de Chile

3) Desempeño fiscal y debilidad institucional: Argentina y Venezuela

Por otro lado, una nueva clase de círculo vicioso se está consolidando en países como Argentina y Venezuela, debido a la incapacidad de limitar el persistente incremento del gasto público a partir de los ingresos extraordinarios generados por los altos precios de las commodities. Este círculo vicioso institucional puede ilustrarse comparando el desempeño fiscal. En este ejemplo, los gobiernos de Argentina, Venezuela y Rusia corrieron sucesivos déficits en la década pasada y sucesivos superávits en los últimos años. Como muestra la figura 1, en ambas situaciones los derechos de propiedad se ven amenazados debido a la debilidad institucional de los mencionados países, que hace imposible generar mecanismos para limitar la arbitrariedad del gasto. El punto central aquí es que esto sucede tanto cuando se corren sucesivos déficits como cuando se obtienen sucesivos superávits.

Figura 1: Desempeño fiscal y debilidad institucional



Fuente: elaboración propia.

La figura ilustra que, en un marco de debilidad institucional, el sector público incurre en sucesivos déficits y se genera una situación insostenible que, a su turno, lleva a una crisis económica donde se violan los derechos de propiedad vía alta inflación, devaluación, confiscación de depósitos o default. Como marcamos, el punto principal aquí es que los actuales sucesivos superávits alcanzados por gobiernos como Venezuela, Argentina o Rusia amenazan también los derechos de propiedad. Esto se debe a la existencia de un marco institucional con ausencia de pesos y contrapesos, donde los superávits son usados por la administración para cooptar funcionarios, profundizar prácticas clientelistas, limitar a la oposición y presionar a periodistas, funcionarios y empresarios independientes.

Así, la comparación entre el desempeño fiscal e institucional de Chile, Argentina y Venezuela es válida a partir de los precios históricamente altos del cobre, los cereales y el petróleo, respectivamente. Si bien es cierto que el petróleo tiene una incidencia fiscal mayor para Venezuela que el cobre para Chile y que la incidencia de estos dos es mucho mayor que el peso de los ingresos por retenciones en las cuentas públicas argentinas, la comparación es posible porque una parte importante de los positivos desempeños económicos de estas tres economías se deben a la creciente demanda de estos commodities y porque, fundamentalmente, difiere cómo enfrenta institucionalmente cada país esta bonanza.

En un continuo donde los extremos son Chile y Venezuela, vemos que el primero se ciñe a la regla fiscal para la asignación de los excedentes del cobre, mientras que Venezuela no posee ninguna clase de limitación en el gasto y el gobierno argentino se encuentra en un punto medio, ante la inexistencia de una regla fiscal que le provea previsibilidad al gasto.

Dada esta perspectiva comparada entre la institucionalidad chilena, la ausencia de institucionalidad en Argentina y la total arbitrariedad venezolana en el gasto, ¿cuál sería entonces una posible propuesta para Argentina? Primero, es importante marcar la economía política del problema de las retenciones agropecuarias: estas suponen una captura de rentas por parte de un gobierno central a un sector, el agro industrial, que no posee una eficiente organización para resistir dicha captura. Dado la muy probable permanencia de la medida en el corto-mediano plazo, la propuesta se centra en un posible papel contra-cíclico de las retenciones. Es decir, la propuesta es prohibir por ley el gasto corriente de los ingresos fiscales por retenciones. A su vez, se propone prohibir totalmente el gasto de ese dinero por la administración en curso.

Existen dos mecanismos legales para implementar esta medida. Primero, una ley específica que plantee la imposibilidad de utilizar los recursos extraordinarios de los impuestos a las exportaciones para financiar gastos corrientes. Legislar esta prohibición es una medida complementaria al fondo anti-cíclico (fondo sobre el que se ha debatido desde semanas antes de la renuncia del Ministro de Economía, Roberto Lavagna). Sin embargo, existe una relevante diferencia entre este fondo anti-cíclico y la necesidad de legislar una prohibición específica sobre el carácter “no corriente” de las retenciones. Mientras dicho fondo no repara en las fuentes de su composición y simplemente sostiene la conveniencia de ahorrar un porcentaje sobre el hipotético excedente del superávit primario previsto en el presupuesto del año anterior, una legislación específica sobre el destino “no corriente” de las retenciones obligaría al sector público a ahorrar esos recursos independientemente del desempeño fiscal general del gobierno. Es decir, es importante marcar la necesidad de establecer taxativamente el carácter anti-cíclico de las retenciones. Así, mientras la prohibición de utilizar estos ingresos para gastos corrientes evita profundizar las presiones inflacionarias existentes, la prohibición de gastar esos ingresos por la administración en curso limita el uso arbitrario de los mismos.

A su vez, el otro instrumento legal para evitar un uso arbitrario y corriente de un recurso extraordinario por definición, como las retenciones a las exportaciones, es la Ley de Presupuesto. Aquí, sería posible estipular tanto la obligatoriedad de ahorrar todos los ingresos provenientes de las retenciones como la prohibición que en los años sucesivos dichos recursos sean utilizados por la administración que implementó la medida en cuestión. Es necesario marcar que la existencia de una ley específica y la obvia mención que la misma debe tener en la Ley del Presupuesto son instrumentos institucionales complementarios. Por último, la ley específica debiese indicar pautas concretas (y eventualmente prohibiciones) para el uso que las posteriores administraciones hagan de dichos recursos extraordinarios. Así, sería conveniente legislar que los fondos provenientes de retenciones a las exportaciones solo podrán ser utilizados por la próxima administración si el Poder Ejecutivo es encabezado por una persona distinta a aquella que promulgó la norma.

4) Consideraciones finales

El papel de las instituciones es clave para que nuevos procesos de reforma devengan estables y exitosos. Sin embargo, es necesario especificar a que nos referimos. Para ello, hemos comparado dos procesos de reforma pro-mercado en Chile: la privatización de la seguridad social en 1980 y la implementación de la “regla fiscal” en 2000. La primera fue introducida por la dictadura de Pinochet y la segunda por la administración Lagos.

En perspectiva comparada, hemos mostrado que la previsibilidad y fortaleza de la primera se empieza a consolidar en 1990, cuando la democracia hizo posible la genuina vigencia del Estado de Derecho. Paso seguido, mostramos el papel de la democracia y el Estado de Derecho para consolidar el actual proceso de fortalecimiento de la “regla fiscal”.

La implementación y consolidación de la “regla fiscal” es el desarrollo institucional más notable de la experiencia chilena. La regla es aun más relevante a partir de los sucesivos record alcanzados por el cobre. Dado que la regla ha fijado el precio de largo plazo del metal en 0,99 la libra y el precio actual (noviembre de 2005) ha alcanzado las 2 libras, es posible testear realmente la regla ante las crecientes demandas por mayor expansión fiscal. La comparación con Venezuela y Argentina es relevante: mientras la arbitrariedad presidencial ante la abundancia de recursos es la regla en Venezuela, una creciente arbitrariedad se consolida en Argentina.

Por ello, un principio de regla fiscal puede ser pensado para Argentina a partir de la contracara fiscal de los altos precios internacionales de los commodities, es decir, las retenciones. En este marco la propuesta es simple: impedir a la administración que imponga retenciones el gastar ese dinero e introducir condiciones para las futuras administraciones cuando intenten asignar dichos recursos. Este mecanismo es posible implementarlo tanto por una ley específica como por una taxativa mención en la Ley de Presupuesto.

Notas:

¹ Este apartado está parcialmente tomado de Isern Munne, Pedro: “Democracia, Estado de Derecho, economía de mercado y consensos: Chile 1990-2005”, en el libro *La Experiencia Chilena: Consensos para el Desarrollo*. CADAL, Buenos Aires-Argentina. 2005

² Estudios económicos de la “Organización de cooperación y de Desarrollo Económico” (OCDE). 2003. Chile”. Pagina 48

³ Es necesario mencionar que el proceso de privatización de la seguridad social genera dudas y tiene críticos, tanto en Chile como en otros países. El polémico economista Paul Krugman es uno de los más duros críticos. Información relacionada puede encontrarse en www.tcf.org, the century foundation, y en <http://www.socsec.org/>, a century foundation Project. A su vez, el Banco Mundial ha estudiado el proceso de privatización de la seguridad social y marca aspectos positivos y negativos del mismo (en: <http://wbln0018.worldbank.org/LAC/LAC.nsf/ECADocByUnid/004EE0215E94B07D85256C750071B747?Opendocument>)

⁴ Un riguroso análisis de la reforma provisional chilena lo realizan Rodrigo Acuña R. y Augusto Iglesias P. en “La Reforma a las Pensiones”, capítulo 11 del libro *La Transformación Económica de Chile*, publicado por el prestigioso Centro de Estudios Públicos (CEP) en 2000. Pagina 431-490 (segunda edición, 2001). El mismo CEP edita un excelente journal, donde se pueden encontrar numerosos estudios sobre la privatización de la seguridad social en Chile. Ver www.cepchile.cl (ir a “Biblioteca virtual”, luego a “índices: autores” y por último a “previsión”)

⁵ Si bien no es el tema de este documento, se debate en este momento (2005) los problemas asociados a la caída en el nivel de aportes en el sistema. Esto se debe a la creciente transformación del mundo del trabajo. Dado que el sistema fue implementado pensando en un aportante tradicional que se mantenía en el mismo trabajo por un prolongado lapso, se debe ahora repensar el mismo en términos de un nuevo trabajador, que es aquel que cambia continuamente de empleador, trabaja part-time o deviene autónomo.

⁶ “Estudios económicos de la OCDE (2003). Chile”. Pagina 16

⁷ Rodrigo Saens: “En “Superávit Estructural y Riesgo País” Rodrigo Saens Departamento de Economía y Finanzas Universidad de Talca. Diario La Segunda, Santiago-Chile. Junio de 2005.

⁸ Fiess, Norbert: “Chile’s New Fiscal Rule”. World Bank. 2002. Página 3 (traducción del autor).

⁹ En palabras del economista Rodrigo Saens (antes del compromiso de los candidatos): “Así, la credibilidad que los mercados tienen actualmente en la genial regla de Eyzaguirre es determinante para que la tasa de interés que enfrenta hoy el sector público –y, por cierto, el sector privado– al momento de endeudarse se ubique hoy en un mínimo histórico, tipo sustancialmente menor que el que enfrenta cualquier economía del resto de Latinoamérica. Con una elección presidencial ad portas es importante que los diferentes candidatos vayan definiendo con claridad cuál es su postura al respecto. Una forma en la que cualquiera de los presidenciables podría dar muestras de la seriedad con la que desea manejar las finanzas públicas en Chile es la de comprometerse con la ciudadanía a institucionalizar en el próximo período presidencial la regla de superávit estructural, por ejemplo, mediante una ley de la república. Si bien hoy parece muy tentador para cualquier político seguir el camino opuesto, proponiendo que los últimos dos años de excedentes fiscales sean utilizados en aumentar el gasto social, se debe tener claro también que dicho rumbo –quizá legítimo para algunos– llevaría a la autoridad fiscal a romper el compromiso empeñado y, por consiguiente, a aumentar el costo de endeudamiento en nuestro país”. En “Superávit Estructural y Riesgo País”. Rodrigo Saens Departamento de Economía y Finanzas Universidad de Talca. Diario La Segunda, Santiago-Chile. Junio de 2005.

Bibliografía

Acuña, Rodrigo e Iglesias, Augusto: “La Reforma a las Pensiones”, en *La Transformación Económica de Chile*. CEP. Santiago Chile, 2000.

Banco Central de Chile: www.bcentral.cl

Estudios económicos de la OCDE. 2003. Chile:

<http://www.direcon.cl/documentos/OECD/Estudio%20economico%20OCDE%202003.pdf>

Fiess, Norbert: “Chile’s New Fiscal Rule”. World Bank. 2002

Isern Munné, Pedro: “Democracia, Estado de Derecho, economía de mercado y consensos: Chile 1990-2005”, en *La Experiencia Chilena, Consensos para el Desarrollo*. CADAL, Buenos Aires-Argentina. 2005

Saens, Rodrigo: “Superávit Estructural y Riesgo País”. Diario La Segunda. Santiago-Chile. Septiembre de 2005.

Social Security Reform in Latin America:

<http://wbln0018.worldbank.org/LAC/LAC.nsf/ECADocByUnid/004EE0215E94B07D85256C750071B747?Opendocument>

Documentos anteriores sobre la experiencia chilena por Pedro Isern Munné



Del "Consenso de Washington" al "Consenso de Chile"
Por Pedro Isern Munné

Año II Número 13 - 26 de marzo de 2004

DEL "CONSENSO DE WASHINGTON" AL "CONSENSO DE CHILE"

DOCUMENTOS

El fracaso de las reformas "neo-liberales" en América Latina durante la década del '90 se debe a la incapacidad de sus impulsores y defensores en reconocer la inextinguible identidad entre economía de mercado y Estado de derecho. Un importante antecedente de esta incapacidad son los diez postulados macroeconómicos desarrollados en 1989 en "El Consenso de Washington" por John Williamson. Por el contrario, la identidad entre economía de mercado y Estado de derecho se comprueba en el proceso iniciado en Chile por la "Concertación Democrática" en 1990. El éxito de esta reforma económico-institucional lo llamaremos "Consenso de Chile".

El fracaso de las reformas "neo-liberales" en América Latina durante la década del '90 se debe a la incapacidad de sus impulsores y defensores en reconocer la inextinguible identidad entre economía de mercado y Estado de derecho. Un importante antecedente de esa incapacidad son los diez postulados macroeconómicos desarrollados en 1989 en "El Consenso de Washington" por John Williamson. Por el contrario, la identidad entre economía de mercado y Estado de derecho se comprueba en el proceso iniciado en Chile por la "Concertación Democrática" en 1990. El éxito de esta reforma económico-institucional lo llamaremos "Consenso de Chile".

Pedro Isern Munné es Vicepresidente del Centro para la Libertad y el Desarrollo de América Latina (CADAL). Es Director de Filosofía Política (Centro de Estudios de la Democracia y el Desarrollo) y Filosofía Política (Escuela Superior de Filosofía y Administración de Empresas) y Licenciado en Filosofía (Universidad de San Sebastián) (Chile) en la industria del libro "El libro del lector". El libro del lector es un nuevo modelo del "espíritu" (Año 2004, CADAL, 114 páginas).



Las dos renovaciones de la izquierda chilena
Por Pedro Isern

Año II Número 19 - 2 de Agosto de 2004

LAS DOS RENOVACIONES DE LA IZQUIERDA CHILENA

DOCUMENTOS

Este Documento argumenta que para entender la renovación de la izquierda chilena es necesario hacer hincapié en sus dos etapas históricas, la segunda de la cual continúa en la actualidad. La primera renovación comienza después del golpe de estado de 1973, etapa que supone un proceso lento pero profundo de aceptación del paradigma democrático por parte de las bases y dirigentes. La segunda renovación ha sido el sostenido proceso de aceptación de la economía de mercado no solo como alternativa menos mala sino como alternativa válida y necesaria. Lo que hace complejo su estudio es la profundidad de la comprensión de los principales dirigentes de la Concertación del significado y alcance de la economía de mercado. La dictadura de Pinochet hizo que una parte importante de la izquierda chilena revalorara a la derecha democrática anterior a 1973. A su vez, la experiencia de la "Unidad Popular" hizo que la parte democrática de la derecha valorara a la izquierda moderada y estuviera dispuesta, a partir de 1990, a construir consensos. Sólo sobre este amplio y creciente ámbito de construcción de consensos se entiende la segunda renovación de la izquierda chilena.

Este Documento argumenta que para entender la renovación de la izquierda chilena es necesario hacer hincapié en sus dos etapas históricas, la segunda de la cual continúa en la actualidad. La primera renovación comienza después del golpe de estado de 1973, etapa que supone un proceso lento pero profundo de aceptación del paradigma democrático por parte de las bases y dirigentes. La segunda renovación ha sido el sostenido proceso de aceptación de la economía de mercado no solo como alternativa menos mala sino como alternativa válida y necesaria. Lo que hace complejo su estudio es la profundidad de la comprensión de los principales dirigentes de la Concertación del significado y alcance de la economía de mercado. La dictadura de Pinochet hizo que una parte importante de la izquierda chilena revalorara a la derecha democrática anterior a 1973.

Pedro Isern Munné es Presidente del Centro para la Libertad y el Desarrollo de América Latina (CADAL). Es Director de Filosofía Política (Escuela Superior de Filosofía y Administración de Empresas) y Licenciado en Filosofía (Universidad de San Sebastián) (Chile) en la industria del libro "El libro del lector". El libro del lector es un nuevo modelo del "espíritu" (Año 2004, CADAL, 114 páginas).



A su vez, la experiencia de la "Unidad Popular" hizo que la parte democrática de la derecha valorara a la izquierda moderada y estuviera dispuesta, a partir de 1990, a construir consensos. Sólo sobre este amplio y creciente ámbito de construcción de consensos se entiende la segunda renovación de la izquierda chilena.

Este proceso de aceptación-conversión de la izquierda hacia la democracia y la economía de mercado es la principal variable sobre la que se asienta la consolidación y profundización del modelo chileno.



La calidad del consenso después del fracaso de las reformas. Una Perspectiva Comparada

Año III Número 25 - 9 de febrero de 2005

LA CALIDAD DEL CONSENSO DESPUÉS DEL FRACASO DE LAS REFORMAS.

Una Perspectiva Comparada

El punto central de este documento es simple y claro: después del fracaso de las reformas de los noventa, en cada una de sus expresiones nacionales, la estabilidad del proceso "post-fracaso" dependerá principalmente de la predisposición de nuevos y viejos actores de tender un puente hacia el otro y de la predisposición que perciben en ese otro para buscar consensos básicos. Es decir, las derechas tendrán que dejar gobernar a las nuevas izquierdas (Tabaré Vázquez, Lula y Kirchner) para contribuir a la moderación socialdemócrata de éstas, mientras que las izquierdas tienen ahora la alternativa de interpretar los errores de las derechas con el objetivo de aprender de ellas y no con el objetivo de polarizar al electorado. Chile y Venezuela muestran que la estabilidad del proceso "post-fracaso de las reformas" sucede cuando los actores relevantes del sistema político son capaces de generar los incentivos institucionales para que el progresismo se transforme en una expresión socialdemócrata moderna y el conservadurismo se transforme en una expresión política democrática y tolerante. Cuando eso no sucede, el "progresismo" se llama Chávez y deviene tan pre-moderno, antidemocrático e intolerante como su contraparte.

El punto central de este documento es simple y claro: después del fracaso de las reformas de los noventa, en cada una de sus expresiones nacionales, la estabilidad del proceso "post-fracaso" dependerá principalmente de la predisposición de nuevos y viejos actores de tender un puente hacia el otro y de la predisposición que perciben en ese otro para buscar consensos básicos. Es decir, las derechas tendrán que dejar gobernar a las nuevas izquierdas (Tabaré Vázquez, Lula y Kirchner) para contribuir a la moderación socialdemócrata de éstas, mientras que las izquierdas tienen ahora la alternativa de interpretar los errores de las derechas con el objetivo de aprender de ellas y no con el objetivo de polarizar al electorado. Chile y Venezuela muestran que la estabilidad del proceso "postfracaso de las reformas" sucede cuando los actores relevantes del sistema político son capaces de generar los incentivos institucionales para que el progresismo se transforme en una expresión socialdemócrata moderna y el conservadurismo se transforme en una expresión política democrática y tolerante. Cuando eso no sucede, el "progresismo" se llama Chávez y deviene tan pre-moderno, antidemocrático e intolerante como su contraparte.

Polso Iván Urrutia es Director del Centro para la Democracia y el Desarrollo de CADAL. Es también ex Director del Centro de Estudios y Políticas Públicas de la Universidad de Chile y ex Director del Centro de Estudios y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Urrutia es autor de los libros "La calidad del consenso después del fracaso de las reformas" (2004) y "La calidad del consenso después del fracaso de las reformas" (2004).



DOCUMENTOS



Un nuevo consenso se construye en Chile: La posibilidad del desarrollo

Año III Número 35 - 12 de julio de 2005

UN NUEVO CONSENSO SE CONSTRUYE EN CHILE: LA POSIBILIDAD DEL DESARROLLO

Desde 1990 en adelante se construyen en Chile consensos crecientes y conscientemente elaborados. En ese marco, la calidad institucional de los acuerdos alcanzados hace que sea posible comenzar a mirar el mediano y largo plazo con otra óptica, donde la sólida base de sustentación construida a lo largo de quince años facilita pensar conjuntamente algunas características del Chile futuro que escapen a la coyuntura. El consenso sobre la posibilidad del desarrollo reúne a oficialistas y opositores moderados, transformándose en una política de estado virtuosa. ¿Cómo se define esta "realista aspiración" de dirigentes chilenos para llegar al desarrollo? Aquí la referencia que utilizaremos es el actual nivel de vida del tercio inferior de los países desarrollados. Es decir, si se lo comparara con el actual ingreso real (PPP) de España, Portugal, Chipre, Corea, Taiwán, Grecia, Singapur, Nueva Zelanda o Israel, sería posible para Chile alcanzar ese grado de desarrollo en el 2020, creciendo a una realista tasa de 5,5%.

Desde 1990 en adelante se construyen en Chile consensos crecientes y conscientemente elaborados. En ese marco, la calidad institucional de los acuerdos alcanzados hace que sea posible comenzar a mirar el mediano y largo plazo con otra óptica, donde la sólida base de sustentación construida a lo largo de quince años facilita pensar conjuntamente algunas características del Chile futuro que escapen a la coyuntura. El consenso sobre la posibilidad del desarrollo reúne a oficialistas y opositores moderados, transformándose en una política de estado virtuosa.

¿Cómo se define esta "realista aspiración" de dirigentes chilenos para llegar al desarrollo? Aquí la referencia que utilizaremos es el actual nivel de vida del tercio inferior de los países desarrollados. Es decir, si se lo comparara con el actual ingreso real (PPP) de España, Portugal, Chipre, Corea, Taiwán, Grecia, Singapur, Nueva Zelanda o Israel, sería posible para Chile alcanzar ese grado de desarrollo en el 2020, creciendo a una realista tasa de 5,5%.

Polso Iván Urrutia es Director del Centro para la Democracia y el Desarrollo de CADAL. Es también ex Director del Centro de Estudios y Políticas Públicas de la Universidad de Chile y ex Director del Centro de Estudios y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Urrutia es autor de los libros "La calidad del consenso después del fracaso de las reformas" (2004) y "La calidad del consenso después del fracaso de las reformas" (2004).



DOCUMENTOS



1990-2010: Tres etapas del consenso en Chile en el camino al Bicentenario

Año III Número 45 - 1º de diciembre de 2005

1990-2010: TRES ETAPAS DEL CONSENSO EN CHILE EN EL CAMINO AL BICENTENARIO

Desde 1990 en adelante la calidad institucional chilena se ha fortalecido debido a la creciente consolidación del Estado de Derecho. A su vez, esto ha sido posible a partir de un ámbito de consensos donde las políticas de apertura y reformas sociales profundas se han desarrollado en el tiempo, reflejando la mayor complejidad de un arreglo institucional donde los sucesivos acuerdos generan en los distintos actores nuevas y mayores demandas. Tal vez por primera vez en la historia contemporánea latinoamericana, el fin de un proceso económico institucional sucede por lo exitoso del mismo y es, a su vez, reemplazado por un nuevo proceso que, debido a su éxito, ha llegado a su fin y se encuentra ahora (2005) en la transición hacia una nueva etapa del consenso.

Desde 1990 en adelante la calidad institucional chilena se ha fortalecido debido a la creciente consolidación del Estado de Derecho. A su vez, esto ha sido posible a partir de un ámbito de consensos donde las políticas de apertura y solidez fiscal pudieron ser debatidas y mejoradas. Sin embargo, este ámbito de consensos se ha ido modificando en el tiempo, reflejando la mayor complejidad de un arreglo institucional donde los sucesivos aciertos generan en los distintos actores nuevas y mayores demandas. Tal vez por primera vez en la historia contemporánea latinoamericana, el fin de un proceso económico institucional sucede por lo exitoso del mismo y es, a su vez, reemplazado por un nuevo proceso que, debido a su éxito, ha llegado a su fin y se encuentra ahora (2005) en la transición hacia una nueva etapa del consenso.

Polso Iván Urrutia es Director del Centro para la Democracia y el Desarrollo de CADAL. Es también ex Director del Centro de Estudios y Políticas Públicas de la Universidad de Chile y ex Director del Centro de Estudios y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Urrutia es autor de los libros "La calidad del consenso después del fracaso de las reformas" (2004) y "La calidad del consenso después del fracaso de las reformas" (2004).



DOCUMENTOS

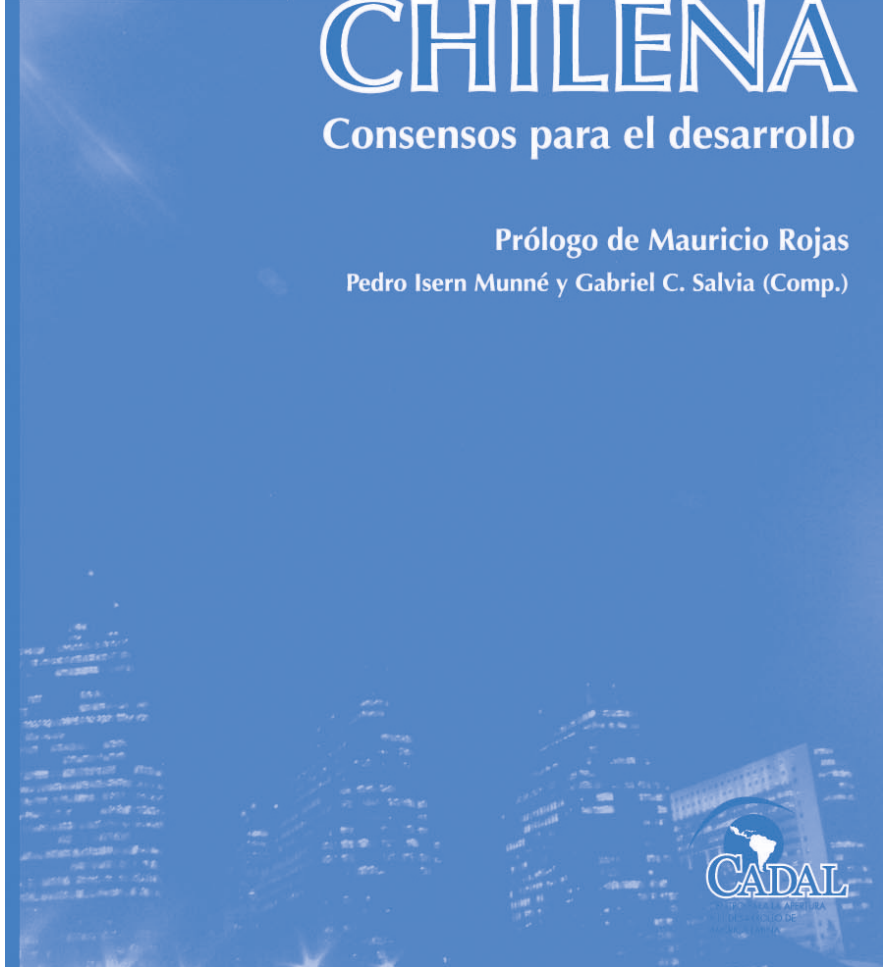


Eugenio Tironi - Jorge Marshall - Cristián Larroutet
Raúl Ferro - Ricardo López Murphy - Raúl Sanhueza y
Angel Soto - Carlos Gervasoni - Pedro Isern Munné

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 librerías Distal y en la sede de CADAL
\$25.-