



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN

CONSENSOS EN CHILE: EL ROL DE LAS INSTITUCIONES EN EL ÉXITO MACROECONÓMICO DEL PAÍS

Seminario para optar al Título de Ingeniero Comercial,
Mención Economía

Autores : Stephanie Alfaro Saavedra
María José Ausensi Retamal
Claudia Chamorro Donoso

Profesor Guía : Nicolás Eyzaguirre Guzmán

Santiago, Diciembre 2008

**CONSENSOS EN CHILE:
EL ROL DE LAS INSTITUCIONES
EN EL ÉXITO MACROECONÓMICO DEL PAÍS**

Autores : Stephanie Alfaro Saavedra

María José Ausensi Retamal

Claudia Chamorro Donoso

Profesor Guía : Nicolás Eyzaguirre Guzmán

Resumen

El siguiente documento analiza el proceso que llevó a Chile a desarrollar su actual diseño institucional. Una característica es que fomenta la obtención de consensos políticos, lo cual es la base de los buenos resultados macroeconómicos obtenidos por el país durante los últimos años.

En particular, el marcado presidencialismo establecido en la Constitución de 1980 le otorga grandes facultades al Ejecutivo, lo cual sumado al poderoso rol del Ministerio de Hacienda, hace que la toma de decisiones en el área macroeconómica esté altamente centralizada y jerarquizada. Adicionalmente, un sistema de partidos políticos programáticos e institucionalizados, agrupados en dos coaliciones estables (resultado del sistema electoral) permite la existencia de pocos actores en el juego político, lo cual fomenta la obtención de políticas consensuadas y de largo plazo.

Todo lo anterior ha permitido establecer acuerdos muy importantes en el área económica, lo cual se ve reflejado en el orden y claridad de las políticas macroeconómicas vigentes. Las políticas cambiaria y monetaria están a cargo de un Banco Central autónomo, el cual obtuvo su legitimación como consecuencia de un gran consenso político al respecto, entre las dos coaliciones de partidos existentes. La política fiscal, está basada en la regla de superávit estructural, la cual también goza del acuerdo político necesario para su implementación.

En comparación con otros países latinoamericanos (en particular, Argentina, Brasil y México), se observa que Chile goza de un mejor desempeño fiscal y de resultados macroeconómicos sobresalientes, lo cual tiene directa relación con las características de la estructura institucional que se ha instaurado en el país.

Índice

1. Introducción	4
2. Pautas Internacionales	8
2.1. Entorno Institucional	8
2.1.1. Poder Ejecutivo	10
2.1.2. Poder Legislativo	11
2.1.3. Poder Judicial	12
2.1.4. Partidos Políticos	12
2.1.5. Otras Instituciones Relevantes	14
2.2. Disciplina Fiscal	15
3. Contexto Histórico-Político de Chile	18
3.1. Historia Constitucional	18
3.1.1. Constitución de 1833	18
3.1.2. Constitución de 1925	27
3.1.3. Constitución de 1980	31
3.2. Sistema Político	36
3.2.1. Rol del Ministerio de Hacienda	37
3.2.2. Partidos Políticos	38
3.2.3. Sistema Electoral	42
3.2.4. Actores de Veto	47
3.2.5. Congreso Nacional	50
4. Contexto Macroeconómico de Chile	53
4.1. Política Monetaria y Cambiaria: Banco Central Autónomo	53
4.2. Política Fiscal: Regla de Superávit Estructural	57
4.2.1. Disciplina Fiscal	58
4.3. Política Financiera: Regulación Bancaria	66

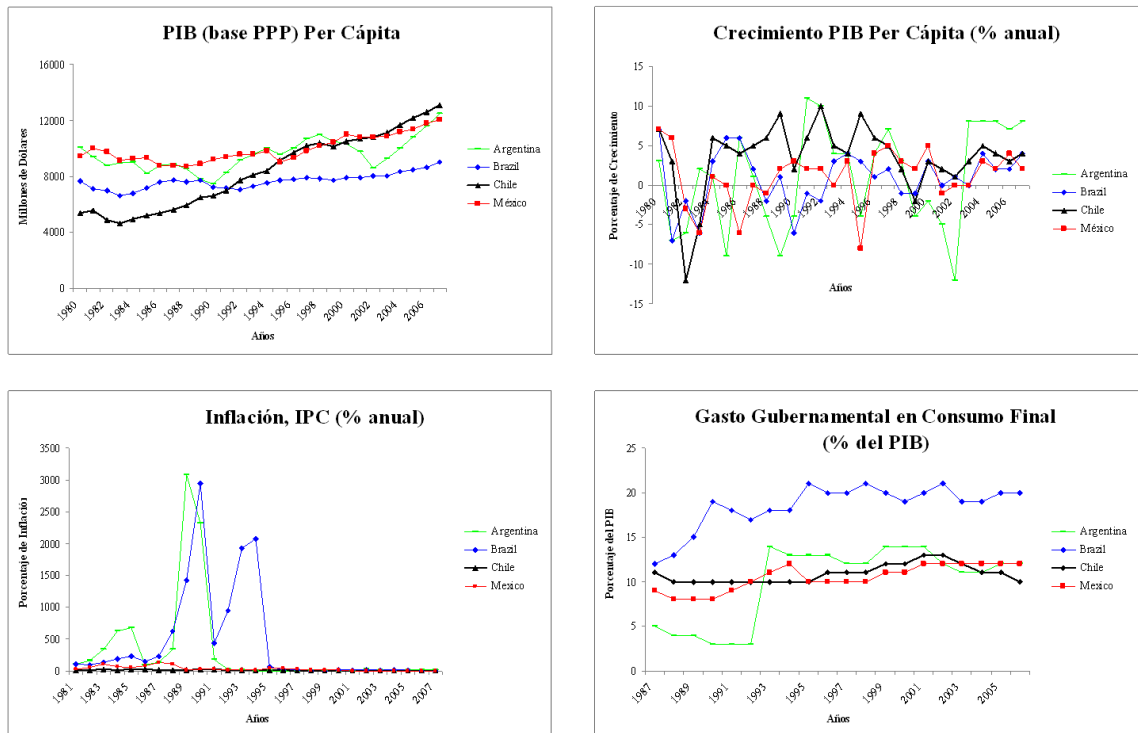
5. Análisis Comparativo con otros países de América Latina	71
5.1. Argentina	72
5.1.1. Sistema Político	73
5.1.2. Poder Ejecutivo	74
5.1.3. Poder Legislativo	75
5.1.4. Actores de Veto	76
5.2. Brasil	79
5.2.1. Sistema Político	79
5.2.2. Poder Ejecutivo	80
5.2.3. Poder Legislativo	83
5.2.4. Actores de Veto	84
5.3. México	87
5.3.1. Sistema Político	87
5.3.2. Poder Ejecutivo	89
5.3.3. Poder Legislativo	90
5.3.4. Actores de Veto	91
6. Observaciones Finales	92
Bibliografía	95
A. Apéndice	101
A.1. Cuadro 15.	
Características clave de las políticas públicas..	101
A.2. Cuadro 16.	
Facultades legislativas de los presidentes de América Latina.	101
A.3. Cuadro 17.	
Capacidad de realización de políticas de los congresos latinoamericanos. . .	101

1. Introducción

Chile se caracteriza por gozar de un entorno macroeconómico estable, con cifras que destacan a nivel internacional. Según estudios del FMI¹, y tal como lo muestran los gráficos de la Figura 1, al comparar a nuestro país con otros países de la región latinoamericana (en particular, Argentina, Brasil y México) durante el período 1980-2002, se observa que:

1. Chile crece más rápido y con mayor estabilidad.
2. Chile tiene una inflación más baja y menos volátil.
3. Chile tiene una política fiscal mas austera.

Figura 1: PIB, INFLACIÓN Y GASTO GUBERNAMENTAL DE ARGENTINA, CHILE, BRASIL Y MÉXICO



Fuente: Elaboración Propia, en base a datos obtenidos de World Bank WDI.

¹Kalter, E., Philips, S., Espinosa, M., Luzio, R. y Villafuerte, M. "Chile: Selected Issues". International Monetary Fund Report No. 07/332, 2003.

Si observamos índices que nos comparen con otras economías más allá de América Latina, podemos apreciar que nuestros logros también son importantes. Actualmente, Chile se encuentra N°28 de una muestra de 130 países en el ranking de Competitividad Mundial, elaborado anualmente por el Foro Económico Mundial.² Este posicionamiento mantiene al país como líder de América Latina. Adicionalmente, el Informe de Competitividad Mundial elabora los siguientes índices, donde las posiciones del país en cada ranking hablan favorablemente del desempeño chileno, siendo situado en el lugar número 14 en estabilidad macroeconómica y 17 en eficiencia del mercado laboral, en el informe correspondiente a los años 2008-2009.

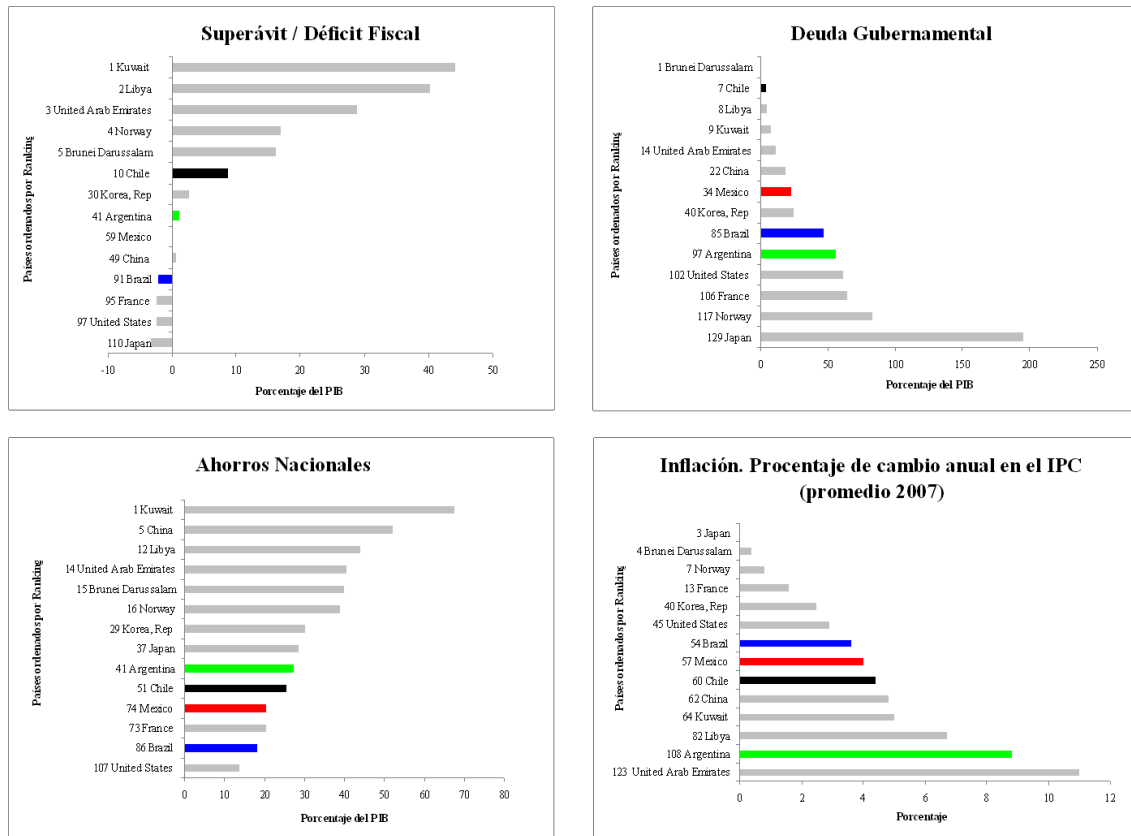
La buena evaluación de Chile en el ranking de estabilidad macroeconómica está relacionada con algunas fortalezas de nuestra posición fiscal, como el bajo porcentaje de deuda externa y la existencia superávit fiscal y ahorro nacional, como también está conectado con el control de la inflación. El estado de éstas variables en Chile y también en otros países, se puede observar en los gráficos de la Figura 2.

Todos los buenos resultados alcanzados por Chile no son consecuencia del azar. Por el contrario, son fruto de la formación un entorno institucional muy bien estructurado, que sigue de cerca las recomendaciones internacionales, permitiendo la obtención de acuerdos y de equilibrios cooperativos entre los diferentes actores políticos. Que haya cooperación entre los hacedores de política es justamente lo que nos ha permitido instaurar reglas claras, conducentes a buenos resultados macroeconómicos. Hay elementos de nuestra institucionalidad que son claves al respecto, los cuales se relacionan con la historia política de Chile. Entre los más relevantes destacan: En primer lugar, la Constitución vigente, que fortalece la figura del Presidente y establece un sistema de pesos y contrapesos para limitar su accionar. En segundo lugar, el importante rol que posee el Ministerio de Hacienda en el proceso presupuestario, lo cual tiene importantes implicancias en términos de la estabilidad fiscal. En tercer lugar, la existencia de partidos políticos programáticos, lo que incentiva la realización de políticas de largo plazo, los cuales operan en un entorno donde las reglas

²Blanke, J., Geiger, T., Mia, I. y Drzeniek, M. "The Global Competitiveness Report, 2008-2009". World Economic Forum, 2008.

electorales (sistema binominal) fomentan la formación de coaliciones políticas, lo que reduce el número de actores relevantes en el proceso de formulación de políticas.

Figura 2: ÍNDICES RELACIONADOS CON LA ESTABILIDAD MACROECONÓMICA



Fuente: Elaboración Propia, en base a datos obtenidos de Blanke, J., Geiger, T., Mia, I. y Drzeniek, M. "The Global Competitiveness Report, 2008-2009". World Economic Forum, 2008.

En cuanto a la institucionalidad económica que hemos forjado, destaca: En primer lugar, la política fiscal, que busca evitar la prociclicidad del gasto, a través de la instauración de la Regla de Superávit Estructural. En segundo lugar, las políticas monetaria y cambiaria, que están bajo la tutela de un Banco Central autónomo, establecido así con el objetivo de evitar comportamientos dinámicamente inconsistentes. En tercer lugar, una política financiera basada en la regulación del sistema bancario, a cargo del Banco Central

de Chile y de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, la cual tiene como objetivo promover la competencia, asegurando al mismo tiempo la solvencia del sistema financiero. Todas estas reglas han permitido la estabilidad y el equilibrio de las principales variables macroeconómicas, como la inflación (la cual se ha reducido gradualmente, con excepción del nivel actual) y el déficit externo en cuenta corriente (que se define como sostenible en el mediano y largo plazo).

Si bien es indudable que el diseño institucional del país, al fomentar consensos en materia económica, es el pilar fundamental del éxito, no sabemos cómo fue el proceso que nos llevó a organizar nuestras instituciones de ésta manera. Es decir, no tenemos claridad sobre cuales fueron las razones y discusiones que nos permitieron establecer reglas institucionales tan propicias para la obtención de equilibrios cooperativos.

En esa línea de análisis se enmarca el presente informe. Nuestro objetivo es analizar el rol que juegan las instituciones en el éxito macroeconómico del país y en particular, entender porqué hemos sido capaces de establecer acuerdos y concretar consensos claves, que nos han permitido llegar al Chile de hoy: un país con exitoso desempeño macroeconómico. Para lograrlo, iremos detallando las modificaciones que se le han realizado a nuestro diseño institucional a lo largo de la historia política del país, para así entender su evolución y averiguar como se instauró el modelo que rige en la actualidad.

En concreto, el trabajo se estructura de la siguiente manera. Para comenzar, veremos las pautas y recomendaciones provenientes de organismos internacionales en relación a la estructura institucional más adecuada para alcanzar equilibrios cooperativos entre los actores políticos y en particular, estudiaremos las reglas institucionales que se recomiendan para obtener disciplina fiscal. Luego, veremos lo que ha ocurrido en Chile al respecto y analizaremos cómo se han ido desarrollando nuestras instituciones, hasta llegar a nuestro actual diseño institucional. Y en tercer lugar, compararemos el desarrollo institucional de Chile en relación a otros países latinoamericanos, destacando las principales diferencias y similitudes existentes.

2. Pautas Internacionales

En general, organismos internacionales como el Banco Mundial o la OECD desarrollan investigaciones en los cuales recomiendan las mejores prácticas a realizar en todas las políticas públicas, con el fin de obtener buenos resultados en una materia en particular. Al ser de nuestro caso de estudio, analizaremos, en primer lugar, el diseño institucional que se describe en la literatura como el “ideal” para alcanzar resultados de política exitosos, ya que estamos interesados en observar si es que nuestro país ha avanzado en esa dirección. Y en segundo lugar, estudiaremos los patrones y modelos que se aconsejan para alcanzar disciplina fiscal, ya que como sabemos, es una de las fortalezas de nuestra estabilidad macroeconómica.

2.1. Entorno Institucional

Para analizar este punto, nos basaremos en dos estudios relacionados con el tema: uno de Spiller, Stein y Tommasi³ y uno de Scartascini y Olivera⁴. En ambos, se sostiene que el diseño institucional afecta directamente el proceso de formulación de políticas, de modo que las características que tengan las políticas públicas dependerán de la interacción y de los incentivos de los agentes involucrados en dicho proceso.

Concretamente, en éstas investigaciones se analizan las instituciones y los actores políticos que hacen al proceso de formulación de política más cooperativo, lo cual finalmente se traduce en mejores políticas públicas. Para eso, se describen primero las características que facilitan la cooperación entre los hacedores de política y luego se detallan las instituciones que fomentan la aparición de ésas características. Sin embargo, se advierte que el desarrollo de éstos elementos depende crucialmente de la historia y de las instituciones particulares de cada país, por lo cual no se trata de un proceso homogéneo que se de por igual en todas las naciones. Citando a Spiller, Stein y Tommasi⁵:

³Spiller, P., Stein, E. y Tommasi, M. “Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes: An Intertemporal Transactions Framework”. Desing Paper, 2003.

⁴Scartascini, C. y Olivera M. “Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes. A Guide to Theoretical Modules and Possible Empirics”. Inter-American Development Bank, 2003.

⁵Spiller, P., Stein, E. y Tommasi, M. “Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes: An Intertemporal Transactions Framework”. Desing Paper, 2003.

“La capacidad de mantener los compromisos temporales, la calidad de la implementación y la estabilidad y credibilidad de las políticas son profundamente influenciadas por las características del proceso de formulación de políticas y, por ende, por el proceso político de cada país”.

Específicamente, los factores que facilitan la cooperación son, entre los más importantes, los siguientes:

1. Pocos actores involucrados en el proceso de formulación de políticas.
2. Actores interactúan repetidamente en el tiempo.
3. Beneficios de desviarse de la cooperación son relativamente bajos.
4. Desviaciones del comportamiento cooperativo son fácilmente observables.
5. Existencia de mecanismos creíbles que penalicen a los que se desvíen de la cooperación.

Pero, ¿de qué depende el desarrollo de las características que fomentan la cooperación? Como establecen Scartascini y Olivera⁶:

“Factores como el régimen político, el sistema electoral, la organización del Congreso y de los partidos políticos, la naturaleza federal o unitaria del gobierno, entre otros, ayudan a explicar el número relevante de actores políticos, sus incentivos, el ruedo político en el que interactúan, como las reglas que controlan sus interacciones”.

Entonces, describiremos detalladamente los elementos institucionales que colaboran en la obtención de un equilibrio cooperativo, basándonos en la línea de análisis de Scartascini y Olivera. Entre ellos, destacan los relacionados con el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial y con los partidos políticos.

⁶Scartascini, C. y Olivera M. “Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes. A Guide to Theoretical Modules and Possible Empirics”. Inter-American Development Bank, 2003.

2.1.1. Poder Ejecutivo

Un régimen político parlamentario o presidencial genera diferentes resultados de política. En la mayoría de los países latinoamericanos se han desarrollado regímenes presidenciales, por lo cual nos centraremos en los poderes que adquiere el Ejecutivo en ese contexto. Éstos se dividen en dos tipos: constitucionales y de partidos. En primer lugar, los poderes constitucionales describen básicamente la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo: si aumentan, el Presidente (y por lo tanto, el gobierno) tiene mayores atribuciones para tomar decisiones discrecionalmente, disminuyendo así los actores relevantes en el proceso de formulación de políticas. A su vez, los poderes constitucionales se subdividen en legislativos (veto, urgencias, exclusividad de iniciar una legislación, poderes presupuestarios, etc.) y no legislativos (poder para nominar y despedir a miembros del gabinete, entre otros). Los poderes legislativos pueden ser proactivos o reactivos, de acuerdo a si el Ejecutivo puede influenciar (proactivos), o simplemente detener o retrasar (reactivos) la implementación de políticas que representen un cambio en el status quo.

En segundo lugar, los poderes de partidos tienen relación con el grado de apoyo del Ejecutivo en el Congreso. Un Presidente con mayor apoyo en el Parlamento, es decir con mayor cantidad de legisladores de su partido o coalición política, va a enfrentar menos dificultades en el proceso de aprobación de una política pública. Esto está fuertemente determinado por el sistema electoral vigente y por la diferencia temporal entre las elecciones parlamentarias y las presidenciales. En general, cuando los comicios parlamentarios y presidenciales son simultáneos, hay más posibilidades de que el Presidente goce de apoyo legislativo que si es que son separadas temporalmente.

A mayor poder presidencial, más cercanas son las políticas implementadas a las preferencias del Ejecutivo. En Latinoamérica, los países con el Poder Ejecutivo más poderoso son Ecuador, Perú y Chile⁷. Otros países que recientemente han constituido gobiernos fuertemente presidencialistas son Venezuela y Bolivia, de la mano de los presidentes Hugo Chávez y Evo Morales, respectivamente.

La posibilidad de lograr cooperación intertemporal bajo éste escenario depende de otras

⁷Scartascini, C. y Olivera M. "Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes. A Guide to Theoretical Modules and Possible Empirics". Inter-American Development Bank, 2003.

características del proceso político de cada país, las cuales son, en general, bastante particulares. El estar en una situación de guerra, de crisis económica, o bajo cualquier presión externa va a condicionar la calidad de las políticas públicas que se generen, independientemente de que la estructura institucional sea la adecuada.

2.1.2. Poder Legislativo

El sistema electoral afecta directamente el número de partidos que tienen representación en el Parlamento, y en consecuencia, afecta el número de actores relevantes en el proceso de formulación de políticas. Un sistema que fomenta la proporcionalidad en la representación de las coaliciones en el Congreso aumenta la fragmentación y, por lo tanto, aumenta los actores relevantes en la toma de decisiones. Por ejemplo, hay países que tienen una conformación política más fragmentada (como Argentina), de manera que son muchos más los actores que se tienen que poner de acuerdo, y por lo tanto, es mucho más difícil llegar a consensos. Adicionalmente, en los sistemas proporcionales, los legisladores tienen más incentivos a seguir el liderazgo del partido, más que a trabajar en función de su circunscripción.

Unicameralismo y Bicameralismo:

En América Latina, más de la mitad de los países tienen Congresos bicamerales, debido principalmente a que existe consenso en que es más beneficioso tener dos Cámaras en vez de una. Algunas de las razones que sustentan este acuerdo son que un sistema bicameral permite evitar hacer definitivas algunas decisiones tomadas apresuradamente, invalidar acciones que favorezcan intereses limitados, evitar ciclos y permite representar intereses diferentes. Esta visión positiva del bicameralismo, denominada *eficiente* por Scartascini y Olivera, se centra en el argumento de que las Cámaras tienen intereses comunes y que, por lo tanto, persiguen calidad y estabilidad al adoptar leyes. Sin embargo, esta postura contrasta con la dimensión *política* del bicameralismo, la cual sostiene que existe diversidad de intereses entre las Cámaras, por lo cual durante el proceso de realizar políticas, cada una lucha por hacer valer su postura. Esta situación tiene como consecuencia que modificar

las políticas sea mucho más difícil, fomentando así la estabilidad y rigidez de ellas. Esto significa que detrás de cada política aprobada, hay un procedimiento de discusión y de consenso muy importante.

Un rasgo característico de las legislaturas latinoamericanas es que suelen ser más reactivas que proactivas, lo cual, según Scartascini y Olivera⁸:

“Implica que mientras el Congreso rara vez inicia una legislación, está frecuentemente envuelto en el proceso de negociación de las políticas vetando o modificando las iniciativas del Ejecutivo”.

2.1.3. Poder Judicial

Si el Poder Judicial es independiente, es un actor con poder de veto y desde ese punto de vista, adquiere relevancia ya que obtiene facultades para hacer cumplir las transacciones políticas entre diferentes actores, para moldear las políticas de acuerdo a su preferencia y para hacer más difícil su modificación arbitraria, aumentando así su duración. Estas atribuciones le otorgan la capacidad de hacer más difícil la consecución de acuerdos, ya que es un contrapeso para el poder del Ejecutivo, pero a la vez se obtienen pactos que cuentan con gran consenso, considerando a los agentes involucrados. Un aspecto positivo es que puede fomentar el cumplimiento de políticas intertemporales y de acuerdos de largo plazo.

2.1.4. Partidos Políticos

Para que exista comunicación entre la sociedad civil y el gobierno se debe tener acceso a instituciones que sirvan de conexión entre ambos, debido a que es muy costoso que cada situación tome en consideración a cada agente. Es así como se utilizan los partidos políticos como representantes de la ciudadanía los que discuten con los representantes del Estado y por este medio reducen en varios aspectos los costos de transacción, que son los costos propios de las negociaciones políticas. Al pertenecer a un determinado partido, los políticos

⁸Scartascini, C. y Olivera M. “Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes. A Guide to Theoretical Modules and Possible Empirics”. Inter-American Development Bank, 2003.

entregan una señal a la ciudadanía sobre sus pensamientos e ideologías además reducen la cantidad de actores a cargo de las transacciones al interior del sistema político.

Su influencia en el terreno político depende de 3 características:

1. Grado de fragmentación: a mayor número de partidos (es decir, mayor grado de fragmentación), aumenta también el número de actores relevantes en el proceso de formulación de políticas.
2. Grado de polarización: a mayor polarización, más extremas serán las posturas que defiendan los partidos, lo cual puede conducir a inestabilidad en el sistema político, ya que los cambios serán muy drásticos.
3. Grado de institucionalización: Partidos estables en el tiempo, que compiten sistemáticamente en el sistema electoral y que son seguidos por algún grupo de la sociedad, son identificados como institucionalizados. Como tales, tienen incentivos a ser consistentes y defender posturas relacionadas con sus ideologías a través del tiempo. Este hecho influye en el alcance de acuerdos cooperativos, tal como sostienen Stein, Tommasi, Echebarría, Lora y Payne⁹:

“Los sistemas de partidos institucionalizados tienen más probabilidades de fomentar una mayor coherencia de las políticas en el tiempo y un mayor potencial de acuerdos intertemporales”... “Los sistemas de partidos institucionalizados tienden a ser programáticos, es decir, compiten y obtienen respaldo sobre la base de las diferencias en sus orientaciones y logros en materia de políticas”.

Entonces un sistema de partidos poco fragmentado y polarizado y con un buen nivel de institucionalización, da lugar al establecimiento de políticas con visión de largo plazo.

⁹Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E. y Payne, M. “La Política de las Políticas Públicas”, Capítulo 3: Los partidos políticos, las legislaturas y los presidentes. Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

2.1.5. Otras Instituciones Relevantes

1. Federalismo:

Si bien los sistemas federales tienen beneficios, como aumentar la representatividad y la eficiencia, realizando políticas más cercanas a las personas beneficiadas, muchas veces el federalismo tiene un efecto negativo en el proceso de formulación de políticas. Al descentralizar la toma de decisiones, aumenta el número de actores relevantes, lo cual puede ser perjudicial para alcanzar resultados cooperativos.

2. Interrupciones Institucionales:

Son relevantes en América Latina, dada la historia común de gobiernos militares antidemocráticos. Se argumenta que éstas interrupciones son nocivas para la estabilidad y credibilidad de las reglas e instituciones.

3. Características del Proceso de Presupuesto:

El orden institucional es imprescindible para obtener buenos resultados en el proceso de presupuesto. En esto se cuenta una estructura jerárquica, en la cual el Presidente y el Ministerio de Hacienda son los responsables de la política económica. Existen dos condiciones que se deben satisfacer para que el presupuesto sea ordenado, creíble y sustentable. La primera es que quiénes hacen las políticas deben tener las capacidades técnicas para poder diseñar políticas adecuadas. La segunda es que deben tener las facultades institucionales para poner en práctica estos conocimientos.

2.2. Disciplina Fiscal

Una investigación que se relaciona específicamente con éste tema es el informe PEM¹⁰ (Public Expenditure Managment) del Banco Mundial, donde se definen las intituciones y políticas que son conducentes a buenos resultados en términos fiscales. Éste método pretende solucionar el problema de la asignación de los recursos del gobierno, a través del establecimiento de normas que permitan alcanzar resultados exitosos y de la instalación de un sistema institucional y administrativo adecuado, que otorgue los incentivos y la información necesaria para lograr los objetivos trazados. Es así como en el informe se observa que los resultados presupuestarios serán inadecuados si el sector público no está estructurado y manejado, o si los incentivos y la información dada a los hacedores de políticas y a los administradores de programas los incentiva a actuar de una manera que se produzcan resultados perversos.¹¹

En el estudio se especifican 3 elementos básicos del manejo de los gastos fiscales:

1. Disciplina Fiscal Agregada:

El gasto total debe ser definido con anterioridad y debe ser sostenible en el mediano y largo plazo. Para lograrlo, se argumenta que: En primer lugar, es necesario establecer límites al gasto total antes de considerar todos los gastos individuales a través de un porcentaje el PIB, un monto específico o alguna relación entre gastos e ingresos. En segundo lugar, se requiere de la existencia de un Ministerio de Hacienda facultado para forzar el cumplimiento del presupuesto agregado en las negociaciones individuales de presupuesto con otros Ministerios, de manera que el Ministro de Hacienda sea el encargado de vigilar de que el gasto efectivo no sea mayor que el presupuestado. En tercer lugar, durante la implementación del presupuesto, el gasto debe ser supervisado para asegurar el cumplimiento de los agregados fiscales.

2. Eficiencia Distributiva:

El presupuesto total es la suma de sus diferentes partes, por lo tanto, para asegurar el cumplimiento del presupuesto agregado, se debe controlar cada una de ellas, de

¹⁰Shick, A. "A Contemporary Aproach to Public Expenditure Managment". World Bank Institute, 1998.

¹¹Shick, A. "A Contemporary Aproach to Public Expenditure Managment". World Bank Institute, 1998.

acuerdo a las prioridades establecidas. Para lograrlo se argumenta que, en primer lugar, se deben fijar límites de gasto para cada Ministerio e incentivarlos a que los cumplan redistribuyendo dentro de esos márgenes. En segundo lugar, se requiere de un gobierno central fuerte, capaz de establecer prioridades, de acuerdo a lo cual se distribuyan eficientemente los recursos.

3. Eficiencia Operacional:

Se debe economizar en las operaciones del gobierno central, controlando las partidas de gastos. Para lograrlo se les debe entregar cierta discreción a los administradores en el manejo de los recursos. Para ésto se necesita que los administradores y controladores externos estén organizados jerárquicamente. Los controladores especifican los objetivos y supervisan los resultados, pero los administradores tienen la facultad de optimizar los recursos. Por último, se deben comparar los resultados presupuestarios estimados con los efectivos, para lo cual se necesita mucha información.

Es necesario crear un entorno institucional que aumente la probabilidad de alcanzar esos objetivos. Así, para lograr disciplina fiscal agregada, es necesario que los límites de gasto estén fijados con antelación. Para que la distribución de los recursos sea eficiente, se requiere que el gobierno central y los organismos asociados sean capaces de establecer prioridades de mediano plazo en cuanto a las políticas que se deseen realizar. En esa línea, una regla presupuestaria debiera incentivar la reasignación entre sectores, ya que se reduce el riesgo de perder recursos. Sin duda, se precisa de la entrega de información sobre el uso de los recursos, para que el gobierno central pueda supervisar que la distribución se esté haciendo eficientemente, realizando los gastos de acuerdo a sus prioridades. Para lograr eficiencia operacional, es necesario que los administradores de los recursos se sientan incentivados a comportarse eficazmente, para lo cual este sistema les proporciona mayor flexibilidad en el uso de los recursos. Por ejemplo, les permite quedarse con alguna parte de las ganancias en eficiencia, o dejar recursos no utilizados para el siguiente período. Pero sí se necesita que los recursos sean limitados, para que así los administradores no puedan aumentar el gasto con discrecionalidad.

¿Qué se ha realizado en nuestro país?

Luego de haber discutido las características que debe tener un diseño institucional para fomentar equilibrios cooperativos, analizaremos que es lo que ha realizado Chile en esta materia.

Antes de comenzar debemos tener en claro que, tal como sostienen Stein, Tommasi, Echebarría, Lora y Payne¹²:

“Las instituciones son endógenas con respecto a acuerdos y acontecimientos pasados y en cierta medida, a las configuraciones más recientes del poder político, a las estructuras socioeconómicas y a otros determinantes básicos”.

Por lo tanto, para comprender como se ha formado la institucionalidad de Chile, es de suma importancia considerar las diversas interacciones generadas entre los actores políticos y la dinámica que éstas han producido a lo largo de la historia política del país.

Para cumplir con lo anterior, hemos desglosado el análisis de la siguiente manera. En primer lugar, examinaremos el Contexto Histórico-Político de Chile y, en concreto, estudiaremos la historia constitucional y el sistema político de nuestro país. En particular, éste último punto considera cómo influyen aspectos como el rol del Ministerio de Hacienda, de los partidos políticos, del sistema electoral, de los actores de veto y del Congreso Nacional en nuestra configuración institucional. En segundo lugar, analizaremos el Contexto Macroeconómico de Chile, detallando las principales políticas macroeconómicas existentes: la política fiscal, la política monetaria y cambiaria y la política financiera. Todo esto, para entender cómo se han ido forjando las instituciones y reglas políticas vigentes en el Chile actual y que le han posibilitado avanzar hacia una mayor estabilidad.

¹²Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E. y Payne, M. “La Política de las Políticas Públicas”, Capítulo 2: Un enfoque metodológico para comprender la política de las políticas. Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

3. Contexto Histórico-Político de Chile

En esta sección analizaremos las Constituciones establecidas en los años 1833, 1925 y 1980, principalmente porque sientan las bases del desarrollo institucional de nuestro país. Por otro lado, estudiaremos también el sistema político, ya que como veremos, goza de los elementos necesarios para alcanzar resultados cooperativos.

3.1. Historia Constitucional

A continuación, estudiaremos los aspectos más relevantes de cada una de las Cartas Fundamentales nombradas anteriormente, considerando el entorno social y económico existente en cada etapa.

3.1.1. Constitución de 1833

Antes de comenzar con el análisis mismo de la Constitución, haremos un breve repaso de la situación económica y social de la época, que nos ayudará a entender el desarrollo político del país en aquellos tiempos.

Entre 1823 y 1830, nuestro país vivió un período caracterizado por la gran inestabilidad de los gobiernos, conocido comúnmente como de “Anarquía Política”. En ese lapso, la aristocracia tradicional (desde siempre vinculada al gobierno central) se vio desplazada del poder, lo cual produjo múltiples manifestaciones conservadoras contrarias a las reformas liberales que se estaban llevando a cabo en ese momento. Lo anterior tiene consecuencias importantes, ya que en el siguiente período, comprendido entre 1830 y 1960, se desarrolla la llamada República Conservadora, donde la aristocracia recupera su influencia política. En términos económicos, cabe señalar que ésta fase coincide con un período de recuperación y expansión económica, donde destacó la figura de Manuel Rengifo como Ministro de Hacienda. Como explican Ferraro y Riveros¹³:

¹³Ferraro, R., Riveros, L. “La Historia Económica del siglo XIX a la luz de la evolución de los precios”. Estudios de Economía, 1985.

“El establecimiento y consolidación de la República conservadora tuvo lugar junto al primer gran ciclo de crecimiento económico del siglo, el cual se materializó en tasas aceleradas de crecimiento y en una mayor diversificación del producto y el comercio exterior”. ... “Es importante añadir que en este período se produce el saneamiento de las finanzas públicas, la renegociación de los pagos de los empréstitos atrasados, la reducción de la deuda interna y externa y una gran mejoría en el crédito nacional”.

Este larga fase expansiva llega a su fin con la crisis económica de 1857, la que se prolonga hasta 1861. La causa de éste desequilibrio fue principalmente el deterioro de la demanda externa por nuestros productos de exportación (trigo y cobre), a lo cual se añadió la baja en la producción nacional de plata. Adicionalmente, como sostienen Ferraro y Riveros¹⁴, hubo otros factores que influyeron, como por ejemplo:

“... la escasez interna de capitales y el aumento excesivo de los gastos fiscales, particularmente debido al gran aumento del gasto en obras públicas, el aumento de los sueldos estatales y el creciente gasto militar del país”.

En 1878, se produce otra crisis económica, la cual se gestó por razones similares a la del '57: disminución de la demanda externa de los productos de exportación y alto gasto fiscal. Para analizar el impacto de ambas crisis, debemos recordar que en esa época regía el patrón oro, por lo que la cantidad de dinero que existía en la economía interna tenía directa relación con los movimientos del comercio exterior. En ambos casos, los menores flujos de exportación produjeron una disminución en la liquidez nacional y una baja en los precios. Sin embargo, las consecuencias que tuvieron en nuestra economía fueron muy diferentes, debido a la forma en que se enfrentaron. Así lo describe Pinto¹⁵:

“En la experiencia chilena puede apreciarse que la primera prueba exigente del sistema metálico, la de 1857-61, fue salvada dentro de las “reglas del juego”. El país resistió todas las consecuencias del sistema, incluso la depresión de actividades relativamente desconectadas del comercio exterior, sin abandonar la convertibilidad”.
... “Pero en 1878 no ocurrió lo mismo. Y no se requirieron bayonetas para inducir al gobierno a romper con el sistema metálico y a abrazar el papel moneda inconvertible”.

¹⁴Ferraro, R., Riveros, L. “La Historia Económica del siglo XIX a la luz de la evolución de los precios”. Estudios de Economía, 1985.

¹⁵Pinto Santa-Cruz, A. “Chile: Un caso de desarrollo frustrado”, Primera Parte:1830-1930. Editorial Universidad de Santiago, 1996.

De esta forma, se quebró el patrón oro en 1878. En ese contexto, comienza la Guerra del Pacífico en 1879, a partir de la cual se modifica el enfoque económico del país, hacia la monoexportación de salitre. Gracias a las importantes ganancias por exportación de este mineral, Chile vivió nuevamente un período de auge económico (mucho mayor al anterior), que se extendió hasta 1930. Durante este período, el gasto aumentó de acuerdo a los ingresos provenientes de las exportaciones del mineral, sin preocupación por el ahorro para tiempos de crisis. Esta situación tuvo severas consecuencias al finalizar el ciclo del salitre, las que analizaremos más adelante.

Un aspecto relevante de analizar es que, en estos años, comenzó a gestarse uno de los problemas endémicos de nuestra estructura económica: la inflación. Así lo describen Ferraro y Riveros¹⁶:

“El fuerte incremento del crédito interno requerido por la guerra, que se enfrentó sin empréstitos externos significativos, triplicó la cantidad de circulante y llevó a un marcado incremento en los precios”.

Este es un punto fundamental, ya que el problema inflacionario ha acompañado al país durante largos períodos y ha sido causante del quiebre de la sociedad chilena en varias oportunidades.

Dicho lo anterior, comenzamos a analizar la Constitución de 1833. Como ya mencionamos, ésta nace luego de un largo período de conflictos e inestabilidad política, que culminó con la llegada de los conservadores al poder, instaurando la ya nombrada República Conservadora. El sector conservador, representado por la aristocracia, era la alta sociedad de nuestro país en aquel entonces y sus riquezas derivaban de la posesión de tierras. Eran pocas familias pero económicamente muy influyentes. Ejercían su poder dominando a las clases trabajadoras, como campesinos y agricultores, a quienes empleaban en sus latifundios. Eran el único sector que podía ejercer funciones públicas, ya fuese directamente en el gobierno central o en la administración pública. En síntesis, dado su poder económico y político, se convirtieron en el grupo dominante del país.

¹⁶Ferraro, R., Riveros, L. “La Historia Económica del siglo XIX a la luz de la evolución de los precios”. Estudios de Economía, 1985.

En sí, ésta Constitución estableció un modelo fuertemente presidencialista, el cual dotaba al Presidente de importantes facultades, al mismo tiempo que instauró un orden conservador, consagrando así el poder de la aristocracia. El Congreso estaba relegado a un papel secundario, aunque aún poseía la función de aprobar las leyes periódicas, entre las cuales destacaba la ley de presupuesto nacional. De esta forma, podemos notar que si bien se le concedieron amplias facultades políticas al Ejecutivo, fueron débiles en términos económicos.

Según Cárcamo¹⁷, la instauración de un gobierno extremadamente presidencialista se debía a la desconfianza existente en la capacidad del pueblo chileno:

“Chile pasaba a ser una República democrática representativa, se estableció un gobierno fuerte que consideraba que la sociedad chilena no poseía la capacidad de participación ciudadana necesaria para desarrollar verdaderamente la democracia, la que debería quedar necesariamente postergada, entregándose el poder a individuos que gobernando autoritariamente y de modo impersonal pudieran identificar y resguardar el bien público”.

De esta forma, se instaló una democracia con fuertes tintes de autoritarismo, ya que se creía que la sociedad chilena no poseía las competencias necesarias como para establecer una democracia real. Tal como sostiene Pinto¹⁸, ésta situación era consecuencia de que, en alguna medida, nos quedamos “estancados”:

“A la inversa de lo que pensaban los idealistas liberales, no era la implantación de una democracia “a la europea”. Y no podía serlo por la razón muy sencilla de que esa finalidad, con todas sus implicancias, es hija y expresión de una comunidad evolucionada, relativamente madura, en la cual el desarrollo económico capitalista ha suscitado transformaciones más o menos profundas en la estructura productiva y en los tejidos sociales correspondientes. Históricamente considerada, la cuestión de la democracia sigue y es consecuencia o por lo menos requiere cierto grado y tipo de madurez y diferenciación económicas. No puede antecederlo, por lo menos en su traducción moderna, porque en un sistema productivo colonial y de explotaciones

¹⁷Cárcamo Sirguiado, U. “La Canonización del Orden Público: 1833”. Revista de Estudios Históricos, Volumen 3, N° 1. Agosto de 2006.

¹⁸Pinto Santa-Cruz, A. “Chile: Un caso de desarrollo frustrado”, Primera Parte: 1830-1930. Editorial Universidad de Santiago, 1996.

pastoriles y extractivas primitivas, no han emergido ni “madurado” suficientemente los sectores sociales que la protagonizan. El “pueblo” del Chile infante, lo mismo que la “clase media” de ese tiempo, son categorías sociales que poco tienen que ver con las correspondientes de la sociedad burguesa o capitalista europea de aquella época e incluso con las chilenas de este siglo”.

Hay varios argumentos que ayudan a comprender el marcado autoritarismo y centralismo establecido en ésta Constitución. El primero de ellos se fundamenta en la estructura geográfica de nuestro país. Chile se encuentra físicamente “encapsulado” gracias al desierto de Atacama, al Océano Pacífico y a la Cordillera de los Andes. Esta situación impidió que, durante la Colonia, las grandes tormentas revolucionarias de las guerras civiles latinoamericanas llegaran hasta nosotros, manteniéndonos de alguna manera “aislados” de los problemas vecinos. Adicionalmente, la configuración geográfica del país no crea lugares naturales donde se puedan ocultar guerrillas (tales como el altiplano Boliviano o Peruano, la selva Colombiana, o la pampa Argentina), por lo cual las revoluciones Chilenas fueron muy cortas. Tal como sostiene Encina¹⁹:

“La paz interior y la regularidad económica se consolidaron en nuestro país muchos años antes que en las demás repúblicas hispanoamericanas. Cuando éstas se agitaban presas de la anarquía política, administrativa y económica, nosotros teníamos gobierno regular, administración ordenada y normalidad económica y financiera”.

En segundo lugar, es importante notar que el centro económico, social y político en nuestro país siempre estuvo asentado en la zona central, debido a que la oligarquía agraria estaba concentrada en este territorio, lo que generó tremendas diferencias entre la capital y las regiones. Un hecho que grafica esta situación es el fracaso por instaurar una Constitución federal en 1826, debido al enorme desequilibrio que existía en términos poblacionales, económicos y culturales entre las provincias. Esta gran diferencia demográfica y económica impidió que prosperara el caudillismo, situación que generó interminables guerras en otros países latinoamericanos. A la oligarquía le interesaba el orden y, de acuerdo a eso, controló de manera muy rigurosa a las provincias.

¹⁹Encina, F. “Nuestra Inferioridad Económica”, Capítulo I: Manifestaciones de debilidad en nuestro organismo económico. Editorial Universitaria. Quinta Edición, 1981.

Un tercer argumento se basa en la forma en que se gestó nuestra sociedad luego de la Independencia. La sumisión a la monarquía española durante la Colonia originó profundas desigualdades en las sociedades latinoamericanas, las cuales hasta el día de hoy, han sido imposibles de erradicar. Este hecho hizo que, una vez lograda la emancipación, el sueño de instaurar un modelo democrático pleno fuese inviable. En cambio, lo que ocurrió en América Latina fue que las guerras de la Independencia hicieron surgir a dirigentes militares con ansias de poder, siempre apoyados por los sectores aristocráticos, que disputaron el gobierno de sus países. En el caso de Chile, este rol lo llevó a cabo Diego Portales quién era un político con un gran sentido de la autoridad, que construyó el camino que seguiría (hasta el día de hoy) la organización de nuestro país. Con él, se impone con gran fuerza el centralismo político de Santiago. Según Villalobos²⁰:

“Correspondió a este último (Portales) asumir la dirección de los diversos grupos descontentos, especialmente de la aristocracia, cuyos intereses e ideas políticas representó de manera cabal. La aristocracia le siguió porque vio en su persona al caudillo autoritario y audaz que podría poner orden en el país de acuerdo con el antiguo espíritu colonial”.

La confianza de la aristocracia en Portales se explica por el miedo que tenían a que nuevamente se instaurara una anarquía política, ya que cuando ocurrió, su tradicional poder se vio absolutamente desplazado. Entonces, estuvieron dispuestos a sacrificar la instauración de un gobierno oligárquico con tal de evitar atravesar nuevamente por un episodio de inestabilidad política. Sin embargo, tenían claro que su poder social y situación económica les permitiría ejercer influencia política en el momento que fuese oportuno. Vial²¹ explica que:

“La anarquía política, entre la abdicación de O’Higgins y Lircay (1823-1830), había azotado cruelmente a la aristocracia -y al país entero-, poniendo sus bienes, su tranquilidad y aún su vida en tropas levantiscas, bandidos y aquéllos que Encina llamó “desconformados cerebrales”. Palpó entonces la clase alta las dificultades

²⁰Villalobos, S. “Chile y su Historia”. Editorial Universitaria, 1992.

²¹Vial, G. Volúmen I: “Historia de Chile (1891-1973)”, Tomo II: “La Sociedad chilena en el cambio de siglo (1891-18920)”, Capítulo Décimo: Política Interna: El fracaso de un triunfo (la ruptura del consenso político). Editorial Santillana, 1981.

implícitas en un gobierno oligárquico y abandonó su pretensión de instaurarlo. Fue el miedo provocado por la anarquía la primera base sobre la cual se asentó el autoritarismo presidencial, eje del gobierno hasta 1861. Arreciando a ese miedo, la clase dirigente -sin cuyo apoyo Chile no tenía estructura política que fuere viable- estuvo con un Portales, un Prieto, un Bulnes, incluso con un Manuel Montt. El miedo a la anarquía fue el auténtico “peso de la noche”, palanca más importante para gobernar que cualquier artículo constitucional”.

Sin embargo, con el paso de los años, el gran autoritarismo presidencial establecido fue ganando opositores. El gobierno de José Joaquín Pérez (1861-1871) es conocido como de transición entre el régimen conservador y el liberal ya que puso fin a los decenios presidenciales y con eso abrió paso a gobiernos de presidentes liberales (Errázuriz, Pinto, Santa María y Balmaceda). Éstos sectores, inspirados en el parlamentarismo europeo, defendían la idea de que el Poder Legislativo, encarnado en el Congreso Nacional, era el organismo de representación popular que defendía de mejor manera los deseos del pueblo. Pero más allá de este hecho, lo que impulsó el quiebre de la República Conservadora fue el desarrollo de una aristocracia con ansias de llegar al poder e instalar un verdadero gobierno oligárquico, ya que para lograrlo, necesitaba limitar las facultades del Presidente a su más mínima expresión. Así describe Vial²² este proceso:

“Ya hemos indicado que la actuación política, hasta cambiar el siglo, fue privilegio exclusivo de la clase dirigente. Ahora bien, éste empezó con un completo acatamiento al imperio presidencial, para desembocar en una absoluta negación. La aristocracia quiso anular al jefe de Estado y gobernar por sí misma (vale decir, transformarse en oligarquía) y lo obtuvo en el año 1891”.

Entonces, la aristocracia, que siempre estuvo ligada al poder, lo estaría ahora directamente y no a través de la sumisión al Ejecutivo. Con lo que, las atribuciones del Presidente se fueron restringiendo a través de leyes o reformas constitucionales. Un ejemplo es que el sistema electoral pasó de estar dominado por el Ejecutivo, a estar dominado por el alto sector social. De esta manera, se establece en Chile un régimen parlamentario entre

²²Vial, G. Volúmen I: “Historia de Chile (1891-1973)”, Tomo II: “La Sociedad chilena en el cambio de siglo (1891-18920)”. Capítulo Décimo: Política Interna: El fracaso de un triunfo (la ruptura del consenso político). Editorial Santillana, 1981.

1891 y 1925, durante el cual el Ejecutivo pierde la autoridad y la facultad de llevar la conducción política del país. En cambio, el Legislativo pasa a tener el rol político principal, dejando al Presidente relegado a un papel pasivo. Incluso, se llegó a proponer que el jefe de gobierno fuera elegido directamente por los parlamentarios. Entre sus muchas atribuciones, el Congreso pasó a orientar la política del Ejecutivo a través de la censura de los gabinetes. Vial²³ argumenta que:

“... el soberano era el Congreso. Su arma -derribar al gabinete con una censura o voto de desconfianza- lo convertía en árbitro de política y de gobierno”.

Este problema no fue menor, ya que provocó una gran rotativa en los cargos ministeriales. Los gabinetes tenían una duración muy corta, mermando la posibilidad de crear políticas de largo plazo y terminaba por centrar las luchas del gobierno en alcanzar mayoría en el Congreso, con el fin de facilitar en alguna medida su accionar. Vial²⁴ se refiere a ésta situación como uno de los grandes problemas del parlamentarismo, e incluso es más específico, argumentando que la falta de rumbo político de nuestro país afectó especialmente a algunos sectores más que a otros:

“Faltaron las grandes líneas políticas y la causa fue la institucionalización de la crisis ministerial. Esa falta se notó de modo muy particular en dos áreas: las relaciones exteriores y las finanzas”.

Así, vemos que la influencia del Congreso afectó negativamente el avance en materia de políticas públicas, y en particular en finanzas fiscales, lo cual sin duda fue una de las grandes causas para abandonar el Régimen Parlamentario. Como sostiene Vial²⁵:

“Una minoría -la más ínfima ... ¡a veces un solo diputado o senador!- podría retardar y hasta paralizar cualquier proyecto de ley”. ... “La obstrucción no se limitó a las leyes presupuestarias. Otras la experimentaron igualmente. Mientras más importantes eran,

²³Vial, G. Volúmen I: “Historia de Chile (1891-1973)”, Tomo II: “La Sociedad chilena en el cambio de siglo (1891-18920)”. Capítulo Décimo: Política Interna: El fracaso de un triunfo (la ruptura del consenso político). Editorial Santillana, 1981.

²⁴Vial, G. Volúmen I: “Historia de Chile (1891-1973)”, Tomo II: “La Sociedad Chilena en el cambio de siglo (1891-18920)”. Capítulo Décimo: Política Interna: El fracaso de un triunfo (la ruptura del consenso político). Editorial Santillana, 1981.

²⁵Vial, G. Volúmen I: “Historia de Chile (1891-1973)”, Tomo II: “La Sociedad Chilena en el cambio de siglo (1891-18920)”. Capítulo Décimo: Política Interna: El fracaso de un triunfo (la ruptura del consenso político). Editorial Santillana, 1981.

más productivo -y por ende más tentador- solía aparecer el chantaje de obstaculizarlas”.
... “Sin duda, las obstrucciones más perturbadoras fueron las que retrasaban la ley de presupuestos. Si ésta no era despachada el 31 de Diciembre, el Estado se paralizaba, dejando impagos a sus funcionarios y proveedores, con las imaginables consecuencias económicas y sociales”.

El rol de los parlamentarios en el establecimiento del presupuesto era desmedido y diametralmente opuesto al que tienen en la actualidad. Según Vial²⁶, los legisladores:

“Podían hacer indicaciones -aumentándolo con gastos adicionales- durante su debate; podrían ya despachado aquél, aprobarle “suplementos” con nuevas expensas y recursos correlativos” ... “Con las indicaciones que el Parlamento aprobaba (ante las cuales el Presidente y sus ministros ofrecían una resistencia mínima, chantajeados por la posible crisis o por el retardo de la ley), el presupuesto salía financiado ... pero habiéndose, para ello, omitido o disminuido otros e indispensables expendios”.

De esta manera, nos damos cuenta que el poder del Congreso era excesivo, lo cual disminuía la capacidad del gobierno para dirigir al país de una manera eficiente y adecuada. A pesar de la lucha constante de los presidentes por “gobernar” el país, no se obtuvieron resultados satisfactorios porque ya habían perdido el poder. Llegó un momento en el que la confianza en la capacidad del Parlamento para realizar una buena labor estaba desgastada, lo cual creó la necesidad de cambiar el sistema, ya que de otra forma no hubiese sido posible seguir gobernando. Citando nuevamente a Vial²⁷:

“La consecuencia más grave de la ineficacia y corrupción del parlamentarismo fue su total e irreparable desprestigio. Expirando la administración de Riesco, ese descrédito se extendía al sistema íntegro y particularmente, al Congreso, los partidos, los políticos, las municipalidades y las elecciones”.

Los aristócratas se preocuparon de gobernar sólo para ellos y, con eso, el sistema en su totalidad colapsó. La ausencia de jugadores de veto o contrapesos les pasó la cuenta,

²⁶Vial, G. Volúmen I: “Historia de Chile (1891-1973)”, Tomo II: “La Sociedad chilena en el cambio de siglo (1891-18920)”. Capítulo Décimo: Política Interna: El fracaso de un triunfo (la ruptura del consenso político). Editorial Santillana, 1981.

²⁷Vial, G. Volúmen I: “Historia de Chile (1891-1973)”, Tomo II: “La Sociedad Chilena en el cambio de siglo (1891-18920)”. Capítulo Décimo: Política Interna: El fracaso de un triunfo (la ruptura del consenso político). Editorial Santillana, 1981.

ya que perdieron confianza y respeto como clase dirigente. Con todo ésto, existía un claro consenso acerca de que el sistema parlamentario debía necesariamente desaparecer.

3.1.2. Constitución de 1925

En este contexto, se gesta la Constitución de 1925. Como hemos podido apreciar, la verdadera capacidad del Legislativo de llevar la conducción política del país estaba siendo muy cuestionada y la gran mayoría sostenía que era necesaria la vuelta del presidencialismo para reestablecer el orden.

Pero sin duda, la crisis final del parlamentarismo tuvo como protagonista a la depresión económica de 1921. Al terminar la Primer Guerra Mundial, la demanda internacional por salitre disminuyó considerablemente, se redujeron las exportaciones por lo que se recortaron los ingresos fiscales. El problema fue que los gastos gubernamentales no reflejaron la fuerte disminución de recursos que experimentaba el país, lo cual generó tremendos déficit fiscales. Esta situación se grafica en el Cuadro 1. El grave inconveniente fue que los déficit fiscales se financiaron con emisión de deuda pública, lo que produjo una gran inflación.

Cuadro 1: INGRESOS Y GASTOS FISCALES 1920-1923 (en miles de pesos de cada año)

Año	Ingresos	Gastos
1920	96.387	120.200
1921	51.029	88.121
1922	64.265	88.254
1923	89.963	94.467

Fuente: Vial, G. Volúmen III. "Historia de Chile (1891-1973): Arturo Alessandri y los Golpes Militares (1920-1925)".

Capítulo Cuarto: La coyuntura económico-social.

Pero el problema no terminó aquí. Entre 1923 y 1925 se recuperan las exportaciones de salitre, a consecuencia de la reactivación económica mundial. Sin embargo, en 1925 ocurrió el mismo proceso que durante 1921, es decir, depresión económica, disminución de los ingresos fiscales sin recorte de gastos y déficit financiado via emisión monetaria. Nuevamente el efecto fue inflación, tal como se aprecia en el cuadro 2.

Cuadro 2: INFLACIÓN 1923-1925 (pesos, precio medio por kilogramo)

Producto	1923	1925	% de alza
Carne	2,01	3,02	50,2
Harina	0,67	0,87	29,9
Trigo	0,48	0,64	33,3
Frejoles	0,67	41,8	41,8
Arroz	1,40	17,9	17,9

Fuente: Vial, G. Volúmen III. "Historia de Chile (1891-1973): Arturo Alessandri y los Golpes Militares (1920-1925)".

Capítulo Cuarto: La coyuntura económico-social.

La inflación tuvo un impacto socio-político muy importante, que llevó a los militares a tomarse el poder el año 1925. Con Alessandri nuevamente en el poder, la nueva Constitución restituyó las facultades del Ejecutivo, las cuales se habían desvanecido con el régimen parlamentario. Aunque no fue un retorno al excesivo presidencialismo de 1833, se procuró limitar al mínimo los poderes del Legislativo, ya que se estimaba que éste organismo había impedido el buen accionar de los presidentes debido a su exagerado intervencionismo. Algunos ejemplos de ésta situación son que se eliminaron las facultades parlamentarias de "interpelación" y "censura" y que se le otorgó al Presidente la facultad de apurar el trámite de alguna determinada Ley, a través del mecanismo de "urgencias".

Una de las atribuciones más importantes que se le concedió al Ejecutivo en esta Constitución fue la iniciativa de presupuesto público, en la cual el Presidente tenía (y sigue teniendo hasta el día de hoy) la facultad exclusiva de aumentar o modificar los gastos fiscales. Se estableció que si el Congreso no despachaba el presupuesto antes del 31 de Diciembre, se ejecutaría al pie de la letra el proyecto del Ejecutivo. Según Silva²⁸:

"Esta disposición se elaboró en consecuencia del desorden administrativo y económico imperante en la época previa, que se debía a las amplias iniciativas que poseían los legisladores, los cuales tenían en mente sólo conquistar al electorado, sin tener en cuenta la situación de las arcas fiscales".

²⁸Silva Bascañán, A. "Tratado de Derecho Constitucional. Tomo VII Congreso Nacional: La Función Legislativa". Editorial Jurídica de Chile, 2000.

Otros cambios relevantes de la nueva Constitución son que se declara a Chile como una “República Democrática”, lo que no estaba estipulado en la del '33 y que se establece como constitucional la progresividad de los impuestos (es decir, los que tienen más, pagan más impuestos y a una mayor tasa). Pero lejos, una de las reformas más sobresalientes fue la separación de la Iglesia y del Estado.

Un acontecimiento que no podemos dejar pasar es la Gran Depresión de 1929, que golpeó duramente a la economía mundial y nacional. Sin duda, fue el principal trauma económico del siglo pasado, ya que azotó a todos los países. Sin embargo, unos se vieron más perjudicados que otros y lamentablemente, nuestro país se encontró en el grupo de los más afectados. Como se estableció anteriormente, Chile gozaba de una posición económica privilegiada antes de 1930, como consecuencia de la exportación de salitre. Sin embargo, el boom tuvo un cese traumático, tal como lo describe Meller²⁹:

“La declinación del boom del salitre comenzó con la producción de nitrato sintético durante la Primera Guerra Mundial. El golpe final vino con la Gran Depresión de 1929, cuando el valor en dólares de las exportaciones de nitrato cayó casi al nivel de 1880”.

Como Chile dependía casi exclusivamente de los ingresos provenientes de la exportación de salitre, la situación externa lo golpeó gravemente, e incluso se argumentó que era el país más afectado por la crisis. El efecto concreto de la Gran Depresión se aprecia en el Cuadro 3. El impacto negativo de la recesión impulsó un cambio en el sistema económico, desde la apertura comercial hacia un modelo de desarrollo hacia adentro, a través de la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). En ese momento, comenzó el predominio del cobre en la escena exportadora. Meller³⁰ relata lo siguiente:

“La Gran Depresión condujo al brusco abandono de la estrategia orientada a la exportación de recursos naturales y de las políticas de *laissez-faire*. Ello no obedeció a una motivación ideológica, sino que fue una imposición de la naturaleza y gravedad de los problemas económicos generados por la Gran Depresión: seguir apoyándose en las

²⁹Meller, P. “Un Siglo de Economía Política Chilena (1890-1990)”, Capítulo I: 110 años de desarrollo económico chileno, 1880-1990. Editorial Andrés Bello, 1996.

³⁰Meller, P. “Un Siglo de Economía Política Chilena (1890-1990)”, Capítulo I: 110 años de desarrollo económico chileno, 1880-1990. Editorial Andrés Bello, 1996.

exportaciones (de nitrato o cobre) como el sector líder que mantuviera en movimiento la economía nacional, ya no era posible. El efecto perjudicial de los shocks externos evidenciaba cuán vulnerable era la economía Chilena”.

Cuadro 3: IMPACTO DE LA GRAN DEPRESIÓN SOBRE LA ECONOMÍA CHILENA (porcentaje)

	Situación en año		Situación en año	
	1932 c/r a		1938 c/r a	
	1929	1927-29	1929	1927-29
PGB	-45,8	-38,3	-7,3	+5,5
Exportaciones	-81,4	-78,3	-38,4	-28,2
Precios exportación salitre	-59,0	-61,1	-45,2	-48,0
Volumen exportación salitre	-78,5	-74,0	-56,8	-47,7
Precios exportación cobre	-69,3	-63,4	-44,8	-34,3
Volumen exportación cobre	-71,4	-68,6	-10,1	-1,2
Importaciones	-86,8	-83,5	-68,7	-60,7
PGB per cápita	-48,2	-42,0	-16,1	-6,0

Fuente: Meller, P. “Un Siglo de Economía Política Chilena (1890-1990)”, Capítulo I: 110 años de desarrollo económico chileno, 1880-1990. Editorial Andrés Bello, 1996.

El modelo económico de la ISI se mantuvo en funcionamiento hasta los años '70. Como podemos ver en el Cuadro 4, este sistema permitió un manejo macroeconómico estable, aunque el problema de la inflación siempre estuvo presente.

Cuadro 4: PRINCIPALES VARIABLES MACROECONÓMICAS DE LOS GOBIERNOS DE ALESSANDRI Y FREI, 1958-1970

	Crecimiento Económico (PGB)	Inflación Anual	Desempleo Nacional	Remuneraciones Reales Crecimiento Anual	Exportaciones (% PGB)	Reservas Internacionales (Meses de Importación)
Alessandri (1958-64)	3,7	25,8	7,5	1,8	14,5	2,2
Frei (1964-70)	3,9	26,2	5,5	8,0	15,4	4,9

Fuente: Meller, P. “Un Siglo de Economía Política Chilena (1890-1990)”, Capítulo II: La vía al socialismo de la Unidad Popular. Editorial Andrés Bello, 1996.

De esta manera, nuestro país siguió desde 1930 el modelo ISI, el cual estuvo vigente hasta la llegada al poder de los militares en 1973, donde experimentamos otro brusco cambio de modelo económico.

3.1.3. Constitución de 1980

El Golpe militar de 1973 se produjo en respuesta a la crisis económica y social que existía en la época y ciertamente, a vista de los militares requería de un cambio en las leyes imperantes hasta ese momento. Durante la etapa pre 1973, el desorden económico (Ver Cuadro 5) era significativo: la inflación era incontrolable, existían innumerables distorsiones de precios y existía un exceso de proteccionismo (expresado en altos aranceles), consistente con el modelo ISI.

Cuadro 5: EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES VARIABLES MACROECONÓMICAS, 1970-73 (porcentajes)

	1970	1971	1972	1973
Tasa de crecimiento económico (PGB)	3,6	8,0	-0,1	-4,3
Tasa de Inflación Anual (IPC)	36,1	22,1	260,5	605,1
Tasa nacional de desempleo	5,7	3,8	3,1	4,8
Incremento anual de los salarios reales	8,5	22,3	-16,6	-25,3

Fuente: Meller, P. “Un Siglo de Economía Política Chilena (1890-1990)”, Capítulo II: La vía al socialismo de la Unidad Popular. Editorial Andrés Bello, 1996.

El proceso de cambio de un modelo económico proteccionista a uno liberal es descrito por Meller³¹ de la siguiente manera:

“Antes de 1973, la economía Chilena se caracterizaba por una larga historia de intervenciones y controles gubernamentales y por una estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones, puesta en marcha mediante una alta protección arancelaria y no arancelaria y complementada con una moneda sobrevaluada. En 1973, una economía con fuerte control estatal con un control casi total de los precios, se transformó en una economía de libre mercado, con libertad de precios y completamente

³¹Meller, P. “Un Siglo de Economía Política Chilena (1890-1990)”, Capítulo III: El modelo económico de la Dictadura Militar. Editorial Andrés Bello, 1996.

liberalizada, integrada a la economía mundial, con una presencia cada vez más predominante del sector privado. La mayor parte de las medidas de liberalización y desregulación fueron aplicadas en medio de un drástico programa de estabilización antiinflacionario”.

Los resultados del nuevo modelo económico fueron sorprendentes y se detallan en el Cuadro 6. Para 1980, disminuyó considerablemente la inflación, aumentó la tasa de crecimiento, el nivel de exportaciones, las reservas internacionales y los salarios reales, al tiempo que disminuyó el déficit presupuestario. Aumentó en gran medida el crédito interno y gracias a eso, también el volumen de importaciones. Sin embargo, este período de expansión termina abruptamente debido a la crisis financiera de 1982. Meller³² detalla que:

“Mientras que el boom del consumo del año 1971 fue financiado con emisión monetaria externa, el boom del consumo del “milagro económico” fue fundamentalmente financiado mediante endeudamiento externo. La drástica reducción de este crédito externo en 1982 y años posteriores acabó bruscamente con el auge económico de la década del 70”.

La crisis financiera del '82 tuvo fuerte impacto en la economía del país, tal como se puede apreciar en el Cuadro 7. Entre otras cosas, cayó el PIB, aumentó el desempleo y nuevamente, aumentó la inflación.

Dos años antes de ocurrido este descalabro económico, se estableció la nueva Constitución. A pesar de que Pinochet asumió el poder en 1973, la instauración legal de la Constitución de 1980 no se realizó de manera inmediata. Como sostiene Valenzuela³³:

“El esfuerzo por asumir en forma totalmente legitimada la Presidencia de la República bajo un marco legal que sirviera por un futuro indefinido para el Gobierno de Chile, impulsó eventualmente al General Pinochet a reactivar el proyecto de redacción de una nueva Constitución”.

³²Meller, P. “Un Siglo de Economía Política Chilena (1890-1990)”, Capítulo III: El modelo económico de la Dictadura Militar. Editorial Andrés Bello, 1996.

³³Valenzuela, J. Samuel “La Constitución de 1980 y el inicio de la Redemocratización en Chile”. Working Paper 242, 1997b.

Cuadro 6: INDICADORES DEL “MILAGRO ECONÓMICO CHILENO”

Indicador	1973	1980	1981
Inflación Anual (%)			
IPC (revisado)	606,1	31,2	9,5
IPM	1.147,1	28,1	-3,9
Comportamiento Económico (% PGB)	-4.3	7.8	5.5
Exportaciones (millones de US\$)	-4.3	7.8	5.5
Exportación Total	1.309	4.705	3.836
Exportación No Tradicional	104	1.821	1.411
Reservas Internacionales (millones de US\$)	167	4.074	3.775
Déficit Presupuestario (% PGB)	21,0	-5,5	-2,9
Aumento anual de los salarios reales (%)	-25,3	8,6	9

Fuente: Meller, P. “Un Siglo de Economía Política Chilena (1890-1990)”, Capítulo III: El modelo económico de la dictadura militar. Editorial Andrés Bello, 1996.

Al igual que en las anteriores Constituciones, la del '80 reforzó la figura del Ejecutivo. Se continuó con el centralismo en el proceso presupuestario y con todas las medidas que “monopolizaran” el poder presidencial. En este caso particular, el Presidente formaba parte de la Junta de Gobierno, la cual reemplazó al Congreso Nacional durante esos años, por lo tanto el poder estaba fuertemente concentrado. Como sostiene Valenzuela³⁴:

“Pinochet quedaba en una situación única: un integrante indispensable del legislativo y simultáneamente, la cabeza del Ejecutivo”.

Debemos notar que, en consecuencia, el poder quedaba en muy pocas manos, con lo cual las decisiones políticas eran tomadas por muy pocos actores.

Además de fortalecer la figura del Presidente, la Constitución de 1980 se caracteriza por introducir algunas innovaciones que la diferencian de las anteriores. Entre ellas, destaca el desarrollo de un sistema organizado de actores de veto, los cuales tienen como objetivo

³⁴Valenzuela, J. Samuel “La Constitución de 1980 y el inicio de la Redemocratización en Chile”. Working Paper 242, 1997b.

Cuadro 7: INDICADORES DEL “COLAPSO CHILENO”

Indicador	1982	1983
Crecimiento económico (% PGB)	-14,1	-0,7
Industria (crecimiento anual)	-21,1	+3,2
Construcción (crecimiento anual)	-23,4	-5,5
Desempleo abierto (%)	19,6	26,4
Desempleo efectivo (%) (incluyendo programas públicos)	26,1	31,3
Número de quiebras de firmas (promedio anual para 1975-81:277)	810	381
Cambios en las Reservas Internacionales del Banco Central (millones de dólares)	-1.197,8	-554,8
Déficit Presupuestario (% PGB)	2,3	3
Cambios anuales en los salarios reales (%)	0,3	-10,9
Inflación Anual (%)		
IPC	20,7	23,1
IPM	39,6	25,2

Meller, P. “Un Siglo de Economía Política Chilena (1890-1990)”,
Capítulo III: El modelo económico de la dictadura militar. Editorial Andrés Bello, 1996.

limitar el campo de acción del Ejecutivo, teniendo en mente los posteriores gobiernos democráticos que podrían llegar al poder. Pinochet se preocupó de que el papel de las fuerzas armadas en la política del país estuviese asegurado, aún cuando acabara su mandato, al establecer un Tribunal Constitucional, un Consejo de Seguridad Nacional y Senadores Designados. En la actualidad, siguen existiendo las primeras dos instituciones. Cada uno de éstos actores influye de manera diferente en el proceso de formulación de políticas, pero lo importante es comprender que constituyen un fuerte contrapeso al poder del Ejecutivo, que no se había desarrollado en Constituciones anteriores y que sigue plenamente vigente hasta el día de hoy.

Evidentemente, nos podemos dar cuenta que los militares consideraron un eventual retorno de la democracia al elaborar la Constitución, por lo cual se esmeraron en atar de manos al siguiente gobierno, estableciendo las llamadas “leyes de amarre”. Citando nuevamente a Valenzuela³⁵:

“La desconfianza de Pinochet y de la Junta de Gobierno hacia la Concertación se manifestó en la aprobación de una serie de leyes, a través de las cuales trataron de limitar en la medida de lo posible su representación parlamentaria y los poderes del Ejecutivo y del Legislativo en áreas que consideraban críticas”.

La economía era un tema de suma importancia para el gobierno militar. La disciplina fiscal de Chile ha sido en parte una consecuencia de las reformas que se establecieron en ésta Constitución, que si bien puede recibir múltiples críticas por su carácter antidemocrático, fue brillante al configurar reglas del juego conducentes a un excelente resultado en términos macroeconómicos. El conocido “Plan Ladrillo” de los llamados “Chicago Boys”, que comenzó a regir desde 1975, planteaba múltiples medidas orientadas al libre mercado, las cuales fueron fundamentales en la implantación en el modelo económico que nuestro país ha seguido hasta la actualidad. Fue necesario establecer leyes capaces de encaminar a la economía en la dirección que se deseaba. Entre éstas leyes, destacan la autonomía del Banco Central del Poder Ejecutivo y un sistema electoral binominal, las cuales serán analizadas en secciones posteriores de este trabajo.

También cabe destacar que, una vez en democracia, la Concertación también ha realizado reformas que han ido perfeccionando el sistema y ha implementado políticas sociales, olvidadas durante el régimen militar, lo cual en su conjunto ha permitido que establezcamos las instituciones adecuadas para un buen manejo macroeconómico. Éstas instituciones también se analizan en ésta investigación.

³⁵Valenzuela, J. Samuel “La Constitución de 1980 y el inicio de la Redemocratización en Chile”. Working Paper 242, 1997b.

3.2. Sistema Político

A continuación, estudiaremos las principales características del sistema político chileno. Un primer elemento importante es que, tal como hemos establecido anteriormente, el sistema político de nuestro país se define como presidencialista, acorde a la Constitución vigente de 1980. Con ello, el Ejecutivo goza de amplias facultades, lo cual lo hace ser el actor principal en el proceso de formulación de políticas de nuestro país. Como establecen Aninat, Landregan, Navia y Vial:³⁶:

“En Chile, el Ejecutivo es muy fuerte: tiene en exclusiva el poder de iniciativa legislativa en varios ámbitos de política, tiene un fuerte control jerárquico en el proceso de presupuesto y tiene una amplia gama de opciones de emergencia y de veto, lo cual lo hace el realizador de la Agenda Presidencial”.

Sin embargo, existen actores de veto que coartan su libertad de acción, con el objetivo de evitar la realización de políticas miopes que sólo pretendan la reelección. Entre estos contrapesos, destacan un Poder Judicial Independiente, el Tribunal Constitucional, la Contraloría General y el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA). Una segunda característica importante es que el Ministerio de Hacienda tiene un rol predominante en relación a los demás Ministerios, al elaborar el presupuesto del sector público y administrar los recursos financieros del Estado. En tercer lugar, cabe destacar que los partidos políticos son programáticos y de larga vida y que están organizados en dos grandes bloques, lo cual es incentivado por el sistema electoral vigente desde el gobierno militar (sistema binominal).

En nuestro país se dan varias de las características que se nombraron en la sección las pautas internacionales (como que el éxito de los acuerdos depende el tipo de beneficio que se logre, de la cantidad de los actores y el plazo de interacción), lo cual facilita la consecución de acuerdos políticos. Primero, como veremos prontamente, el sistema binominal asegura que los costos de desviar de acuerdos políticos sean mayores que en otro tipo de sistema. Segundo, tal como se describió anteriormente, hay pocos actores en juego. Tercero, al ser los partidos políticos programáticos y de larga vida, tenemos que estos tomadores de decisiones actúan repetidamente, lo cual fomenta la consecución de acuerdos y de políticas

³⁶ Aninat, C., Landregan J., Navia P. y Vial, J. “Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Chile”. Inter-American Development Bank, 2006.

intertemporalmente consistentes. Cuarto, como el poder está fuertemente jerarquizado y centralizado en el Ejecutivo, hay un alto grado de responsabilidad y accountability en la gestión, ya que es una sola persona la que debe rendir cuentas por sus acciones.

A continuación, estudiaremos en profundidad los elementos claves de nuestro sistema político: el rol del Ministerio de Hacienda, los partidos políticos, el sistema electoral, los actores de veto y el Congreso Nacional.

3.2.1. Rol del Ministerio de Hacienda

En general, los gobiernos de la concertación han contado con un gabinete de ministros estables, lo cual facilita la formulación e implementación de políticas de largo plazo. Sin embargo, para cumplir verdaderamente con este propósito, es necesario establecer coordinación entre las decisiones que tome cada uno de los Ministerios, con el fin de que las políticas públicas que se apliquen tengan una mejor calidad. Hay varias formas de lograr coordinación, entre las cuales destacan establecer comités interministeriales u otorgar una mayor importancia a un Ministerio en particular, para mantener la coherencia entre las políticas que cada uno quiera establecer. En América Latina en general y, específicamente en el caso Chileno, se utiliza la segunda vía, siendo un elemento esencial en nuestra estructura ministerial el papel fundamental que protagoniza el Ministerio de Hacienda. Stein, Tommasi, Echebarría, Lora y Payne³⁷ sostienen al respecto:

“Un aspecto importante de los gabinetes latinoamericanos ha sido el rol central del Ministerio de Hacienda, el cual ha dominado el proceso presupuestario y por lo general ha sido capaz de dar prioridad a sus objetivos en la agenda presidencial. Este rol protagónico estuvo sustentado en algunos casos por disposiciones constitucionales, por la debilidad relativa de la Legislatura en el proceso presupuestario y por la contratación más competitiva y la mayor estabilidad del personal del Ministerio de Hacienda, así como su mayor capacidad institucional”.

³⁷Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E. y Payne, M. “La Política de las Políticas Públicas”, Capítulo 4: El gabinete, la burocracia, los gobiernos subnacionales y el Poder Judicial. Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

Como hemos descrito anteriormente, un mayor protagonismo del Ministerio de Hacienda en temas fiscales tiene implicancias importantes en los resultados económicos que se obtengan. Crisafulli³⁸ sostiene que:

“Alesina y Perotti (1996) recomiendan aquellos países que busquen reducir el déficit fiscal fortalecer la rama del Ejecutivo v/s a v/s la del Legislativo y, a su vez, dentro de la rama del Ejecutivo, robustecer las facultades del Ministro de Economía v/s a v/s del resto de Ministros (denominados Ministros gastadores) de manera de alcanzar un proceso presupuestario centralizado y de arriba hacia abajo. Será preferible que el Ejecutivo realice el presupuesto ya que éste constituye un solo actor de veto. Si el Ministro de Economía se encarga de realizar el Presupuesto, o por lo menos de estipularle un cierto monto para que luego los demás Ministros, o legisladores en su caso, determinen como asignar o distribuir estos fondos, no se dará esta lucha de intereses, o sí, pero sólo de participación, manteniéndose el monto total del Presupuesto en el nivel prefijado por el Ministro de Economía”.

En Chile, tal como describimos en la sección anterior, el caos que produjo el intervencionismo parlamentario en materia de presupuestos condujo a que se limitara el accionar del Congreso en éste ámbito y se optara por dejar éste tipo de decisiones en pocas manos, que también fueran más especializadas en el tema. Todo este proceso se intensificó durante el régimen militar, donde se buscó centralizar todo el poder en el ministerio de Hacienda³⁹:

De esta manera, en nuestro país, la administración financiera sigue a cargo del Ministro de Hacienda, asistido por el director de presupuesto. el rol de los legisladores se ve muy limitado⁴⁰:

3.2.2. Partidos Políticos

A lo largo de la historia republicana Chilena, los partidos políticos sin duda han tenido gran influencia en las políticas públicas del país.

³⁸Crisafulli, J.L. "Actores de Veto, Coaliciones y la estabilidad de políticas fiscales". Universidad Nacional de Córdoba, 2002.

³⁹Arellano, J.P. "Del Déficit al Superávit Fiscal: Razones para una transformación estructural en Chile". Estudios Públicos N°101, 2006.

⁴⁰Aninat, C., Landregan J., Navia P. y Vial, J. "Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Chile". Inter-American Development Bank, 2006.

Para comprender cómo se gestaron los partidos desde sus inicios, analizaremos primeramente el tema desde un punto de vista histórico. Recordemos que, durante el siglo XIX, la competencia por el poder de nuestro país se batía entre conservadores y liberales, donde los conservadores buscaban mantener el orden social y preservar, en cierta forma, la ventaja de la Iglesia Católica frente al poder civil y los liberales estaban a favor de la separación de poderes y libertades públicas. En ésta etapa el sistema era más bien bipartidista, pero a lo largo de la historia ha pasado por varias otras especificaciones, dignas de analizar. Como sostiene Meller⁴¹

“Ya desde el comienzo del siglo XX se observa una marcada polarización política en Chile. Hay una derecha tradicional claramente definida y lentamente comienza a estructurarse una izquierda que en la década del '30 adquiere un nítido perfil; cuando estos dos bloques políticos captan un porcentaje importante del electorado, se genera una tendencia centrífuga que aumenta peligrosamente el nivel de conflictividad social”.

Un período que destaca es la etapa previa al golpe militar de 1973, donde el sistema se caracterizaba por estar bastante atomizado, al perderse la posición del centro e intensificarse el dominio de las fuerzas centrífugas. La consecuencia de esta falta de coordinación y de asociación entre los partidos fue el desplome de la democracia y la completa desintegración. Esta fragmentación se desarrolló en parte por la falta de legitimidad, dada por el sistema de elección de mayoría simple para las elecciones presidenciales.

En términos más conceptuales, podemos decir que no existe una definición única de sistema de partidos. Como aproximación, podemos decir que el sistema de partidos trata sobre cómo interactúan los partidos políticos de un país, o sobre el grado de interacción que existe entre ellos. Definir esto es importante, ya que así podremos ver cuántos son los partidos que interactúan en Chile y podremos comparar el grado de fragmentación o de asociación existente entre ellos en relación a otros países. Un primer acercamiento a la definición de partidos políticos, que nos ayuda a entender su comportamiento, es la que ofrece Sartori⁴², el cual detalla que un partido político es:

⁴¹Meller, P. “Un Siglo de Economía Política Chilena (1890-1990)”, Capítulo III: El modelo económico de la Dictadura Militar. Editorial Andrés Bello, 1996.

⁴²Sartori, G. “Partidos y Sistemas de Partidos”. Alianza Editorial. Madrid, 1980.

“Un grupo político que se presenta a elecciones que puede sacar cargos”.

Para averiguar el número de partidos políticos existentes en el caso Chileno, utilizaremos la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos N° 18.603, donde se establece que los grupos políticos considerados como partidos, actualmente, son los siguientes:

- Partido Demócrata Cristiano
- Partido por la Democracia
- Partido Radical Socialdemócrata
- Partido Renovación Nacional
- Partido Socialista de Chile
- Partido Unión Demócrata Independiente
- Partido Comunista de Chile
- Partido Humanista
- Partido Regionalista de los Independientes
- Partido Ecologista

Sin embargo, se puede omitir en términos prácticos del sistema de partidos a aquellos que con el paso del tiempo sigan sin tener relevancia o que no se utilicen en la conformación de coaliciones. Una segunda manera de excluir a los partidos políticos del sistema se da cuando su existencia no afecta la táctica ni la dirección de la competencia. Según esto, los partidos importantes en Chile son los 6 primeros de la anterior lista, ya que los demás no cuentan con representación ni en el Ejecutivo ni Legislativo, ni tampoco en los poderes de veto.

Hay una segunda definición, que si bien no busca ser exhaustiva, permite descartar a ciertas organizaciones y es la que ofrece La Palombara y Weiner⁴³:

“Es una organización duradera, es decir, una organización cuya esperanza de vida política es superior a la de sus dirigentes. Es también una organización local bien

⁴³La Palombara, J. y Weiner, M.: *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, 1966.

establecida y aparentemente duradera que mantiene relaciones regulares y variadas con el nivel nacional de la organización. Es también la voluntad deliberada de los dirigentes nacionales y locales de la organización de tomar y ejercer el poder, solos o con otros y no simplemente de influenciar el poder. Es también la preocupación por conseguir un apoyo popular a través de elecciones o de cualquier otra manera”

Esta definición se aproxima de mejor manera a lo que conocemos como partidos programáticos. Los partidos programáticos destacan por su perspectiva intertemporal, ya que tienen una vida que trasciende a la de sus integrantes, lo cual genera incentivos por producir políticas públicas de largo plazo. A pesar que el objetivo de los partidos es ganar elecciones (lo que puede inducir políticas populistas), el hecho de que los partidos sean de larga vida y que posteriormente deban nuevamente presentarse a elecciones, limita a ciertos márgenes caer en ésta inconsistencia dinámica, facilitando en parte la creación de políticas de largo plazo. Los partidos programáticos tienen grandes diferencias con los partidos clientelistas. Los partidos programáticos tienen por objetivo el bien público, por lo cual realizan políticas que sean beneficiosas para la gran mayoría de los ciudadanos. En cambio, los partidos clientelistas tienen por objetivo beneficiar a un grupo reducido de electores, con la idea de ir obteniendo la reelección en base a satisfacer las necesidades de sólo éste pequeño grupo de beneficiados.

Los partidos políticos chilenos son programáticos, pragmáticos y nacionales. Además, el grado de fragmentación que presenta el sistema político en Chile es muy pequeño, debido a la formación de 2 grandes coaliciones, incentivadas por el sistema binominal. Por otra parte, cuando hablamos del grado de polarización, podemos ver que las coaliciones comparten intereses comunes al interior de ellas, pero entre ellas más bien poseen posiciones extremas. Los partidos llevan a cabo acuerdos, donde algunos ceden en ciertos temas con tal de poder imponer su visión en otros, que consideren más importantes.

Los partidos se ven beneficiados al pertenecer a una coalición, es por esto que retirarse de una de ellas provoca, más que pequeños beneficios, pérdidas. Existe un incentivo de mantenerse dentro de las coaliciones en el largo plazo dado que los costos de marginarse de los acuerdos son muy altos. Adicionalmente, esta situación le da fuerza a los partidos políticos, los cuales se institucionalizan, lo que permite alcanzar acuerdos intertemporales.

El grado de lealtad hacia un partido y la reputación de éstos son fundamentales para determinar las futuras interacciones, lo que permite alcanzar acuerdos intertemporales y que a su vez determinará el factor de descuento de los acuerdos alcanzados. Como establecen Stein, Echebarría, Lora y Payne⁴⁴:

“Se supone que en un sistema nacionalizado los partidos suelen tener un alcance nacional y tienden a expresarse y a actuar con una orientación nacional común...”
... “El Poder Ejecutivo podría tener mayor capacidad de forjar coaliciones legislativas centradas en temas nacionales, dada la necesidad de negociar con solo unos pocos dirigentes de los partidos nacionales clave”.

3.2.3. Sistema Electoral

Desde la Independencia, el sistema electoral se ha estructurado en base a la inscripción voluntaria del electorado, de acuerdo a los requisitos que estuviesen establecidos en la Constitución vigente. Como sostiene Valenzuela⁴⁵:

“El sistema electoral Chileno siempre exigió una “calificación” o inscripción previa en el registro electoral de quienes votasen. No había obligación de votar ni de inscribirse”.

Durante la vigencia de la Constitución del '33, el proceso electoral estaba dominado por el Ejecutivo, al estar en manos de las municipalidades. Como en ése entonces el régimen democrático estaba fuertemente ligado a la clase aristocrática, se intentó restringir el acceso a voto sólo a los sectores más acaudalados de la sociedad, por lo cual para poder sufragar era necesario acreditar la posesión de propiedades y riquezas. Sin embargo, en la práctica la gran mayoría del electorado de la época pertenecía a sectores modestos, debido a que, tal como explica Valenzuela⁴⁶:

“La ley que especificaba los requisitos de propiedad o ingreso para votar estableció niveles que fácilmente podían ser alcanzados por los artesanos, los mineros, los pequeños comerciantes y la gran mayoría si no todos los trabajadores asalariados”.

⁴⁴Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E. y Payne, M. “La Política de las Políticas Públicas”, Capítulo 3: Los partidos políticos, las legislaturas y los presidentes. Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

⁴⁵Valenzuela, J. Samuel. “La Ley electoral de 1890 y la democratización del régimen político chileno”. Estudios Públicos N°71, 1998.

⁴⁶Valenzuela, J. Samuel. “Hacia la formación de instituciones democráticas: prácticas electorales en Chile durante el siglo XIX”. Estudios Públicos N°66, 1997b.

La instauración de bajos requisitos económicos tenía como objetivo que sectores como los empleados públicos y la Guardia Nacional⁴⁷ estuvieran en condiciones de participar del electorado. Esto se debe a que el gobierno podía alterar los votos de éstos grupos, con lo cual la gran mayoría de las veces triunfaban candidatos de las listas oficiales. De esta manera, todos los requerimientos que se exigían tenían la única finalidad de que las candidaturas ligadas al gobierno tuvieran éxito. Al respecto, Valenzuela⁴⁸ sostiene que:

“Las elecciones del siglo XIX habrían sido, en el fondo, poco importantes o incluso insignificantes: hasta 1894 siempre triunfaron los candidatos del gobierno de turno y, dado el reducido número de votantes, todo el proceso eleccionario prácticamente no tenía impacto en las inclinaciones políticas de las grandes masas. La nación presentaba entonces un sistema político y electoral “oligárquico”, “aristocrático” o “patricio””.

Adicionalmente, la Constitución establecía los siguientes requerimientos para poder estar inscrito en el registro electoral: hombres, de 21 años o más si eran casados y 25 años o más si eran solteros y saber leer y escribir. Con el paso de los años, los requisitos fueron variando, e integraron modificaciones que intentaban incrementar la votación de electores de oposición al gobierno, con la intención de disminuir la intervención presidencial. En 1874 se eliminó el requisito de riquezas (ya que se supuso que si las personas sabían leer y escribir, tendrían ingresos suficientes como para participar en el sistema) y en 1888 se bajó el umbral de edad a simplemente tener 21 años o más.

En cuanto a las candidaturas presidenciales, la elección era indirecta y en general, los presidentes eran elegidos por sus antecesores y apoyados por la lista oficial. En cuanto a las candidaturas parlamentarias, era el Ministro del Interior el que decidía quienes integrarían el Congreso. De esta manera vemos, como durante todo este período, el Ejecutivo era capaz de manipular las elecciones, lo cual cambió dramáticamente en el período siguiente.

Aunque nos seguíamos rigiendo por la Constitución del '33, la República parlamentaria cambió la historia política a partir de 1891. Con la crisis de ese año, triunfó la llamada “libertad electoral” y con eso, el intervencionismo presidencial en el sistema disminuyó considerablemente.

⁴⁷La cual estaba compuesta, según el artículo de Valenzuela, por menestrales, artesanos, mozos de tienda y almacén y la clase proletaria.

⁴⁸Valenzuela, J. Samuel. “Hacia la formación de instituciones democráticas: prácticas electorales en Chile durante el siglo XIX”. Estudios Públicos N°66, 1997b.

Sin embargo, en vez de mejorar sustancialmente la situación, tal como se esperaba, ocurrieron múltiples casos de corrupción. Ahora, el sistema de votación estaba supervisado por las comunas: en vez de estar dominadas por el Ejecutivo, las elecciones estaban ahora controladas por delegados partidistas, que incluso podían ser los mismos alcaldes, los cuales luchaban por la obtención de votos de su sector. Vial⁴⁹ lo describe de la siguiente manera:

“El cacique o agente tenía por función garantizar a su partido o caudillo una cuota de sufragios. Para ello, se contaba con amistades, influencias y conocimiento de la región; se contaba, además, con que no vacilaría en usar el cargo municipal o cualquier otra arma -incluso la violencia- si era necesario aderezar favorablemente una elección. De este modo, los caciques impedían que se inscribieran enemigos políticos; hacían votar a los muertos; falsificaban escrutinios y se robaban actas y urnas”.

Con todo esto, el sistema se volvió incluso más corrupto e intervenido que en la época previa y surgió la necesidad de realizar cambios. Las primeras reformas comenzaron en Santiago, donde se concentraban en mayor medida las irregularidades. Luego, se llevó a cabo la Reforma Municipal, conocida como la Ley N°2.960, la cual entró en vigencia en 1915. Su objetivo era terminar con la corrupción, eliminando a los agentes partidistas que mencionamos anteriormente. Sin embargo, el cohecho o compra de votos fue una práctica que continuó utilizándose.

La Constitución de 1925 continuó realizando modificaciones. La más relevante fue la elección directa de Supremo Mandatario, pero tal como plantea Vial⁵⁰, hubo otras:

“Adquirió el rango de imperativo constitucional que el sistema de elecciones atendiera a la “proporcionalidad” de votos obtenidos por los distintos partidos y corrientes ... Así, se desterraban las antiguas fórmulas: la “lista completa” (eliminaba la representación de la minoría) y los sistemas de “lista incompleta” y “voto acumulativo”. Estos reconocían cargos a las colectividades minoritarias, pero de modo arbitrario, no proporcional”.

Además, se forma el Tribunal Calificador de Elecciones y se suprime el sistema de “electores” para los comicios presidenciales.

⁴⁹Vial, G. Volúmen I: “Historia de Chile (1891-1973)”, Tomo II: “La Sociedad chilena en el cambio de siglo (1891-18920)”, Capítulo Décimo: Política Interna: el fracaso de un triunfo (la ruptura del consenso político). Editorial Santillana, 1981.

⁵⁰Vial, G. Volúmen III: “Historia de Chile (1891-1973)”, Arturo Alessandri y los Golpes Militares (1920-1925), Capítulo Decimotercero: La Constitución de 1925. Editorial Santillana, 1987.

Todo esto se mantuvo sin modificaciones hasta la Constitución de 1980. Desde ese momento, existen dos sistemas electorales: uno para las elecciones parlamentarias y otro para las elecciones presidenciales. En general, ambos tienen características que incentivan la consecución de acuerdos y consensos políticos. En cuanto a las primeras, el sistema electoral actual es el sistema binominal, vigente desde el régimen militar. La justificación para la instauración de este método radica en la extremada fragmentación existente en el sistema de partidos antes de 1973, lo cual terminó con el quiebre de la democracia. El objetivo del binominal es reducir el número de partidos, incentivando la formación de coaliciones y, al mismo tiempo, crear un sistema de representación proporcional entre los bloques políticos, ya que como veremos, el resultado más común es la elección de un candidato de cada sector.

A grandes trazos, el sistema consiste en que para las elecciones parlamentarias, se eligen 2 diputados por cada uno de los 60 distritos diputacionales y 2 senadores por cada una de las 19 circunscripciones senatoriales. La particularidad viene dada, tal como explica Carey⁵¹, porque:

“Dos candidatos de una lista sólo pueden ser elegidos si ésta lista tiene más del doble del voto total de la lista que queda en segundo lugar; de no ser así, se elige el primer candidato de cada una de las dos listas”.

De esta manera, el resultado que se obtiene es el siguiente, tal como lo explica Barrales⁵²:

“En términos estrictos, la binominalidad garantiza la elección de un candidato de cada coalición política, ya que sólo en situaciones excepcionales los 2 candidatos de una misma lista logran doblar en votación a los 2 candidatos de la otra, por lo cual la lucha verdaderamente se da al interior de los partidos, entre uno y otro candidato de una misma colectividad y no entre las coaliciones en competencia”.

Una de las razones por la cual las coaliciones se han mantenido tan estables desde el retorno a la democracia es que es muy costoso (en términos políticos) independizarse del acuerdo, ya que como son sólo dos escaños en disputa, las posibilidades de salir electo en una situación donde se defiendan posturas extremas son muy bajas. Bajo el binominal, los

⁵¹Carey, John M. “Parties, Coalitions, and the Chilean Congress in the 1990s”. Washington University, 1998.

⁵²Barrales, K. “Sistema Binominal: Tensiones Electorales y Calidad de la Democracia”. FLACSO, 2005.

partidos se benefician al formar parte de un bloque político, ya que el sistema “premia” a los partidos que se agrupan en torno a *una* ideología política, de manera que los integrantes de cada coalición están sistemáticamente negociando. De esta forma, cada partido va cediendo, para poder alcanzar un punto de encuentro con los demás y privilegiando de esta manera la cohesión de la coalición antes que las posturas individuales. Así lo describe Siavelis⁵³:

“A decir verdad, los partidos pueden sacrificar cupos de candidatos (y por ende potenciales escaños) en favor de candidatos mucho menos populares, para de este modo mantener la integridad de la coalición. Los partidos pueden, asimismo, acordar abstenerse de competir en circunscripciones donde podrían ganar o presentar un mejor candidato, en aras de la unidad de la coalición, o para obtener candidaturas en otras circunscripciones más competitivas”.

Guzmán⁵⁴ también argumenta la misma lógica:

“Dado que en un sistema binominal se privilegian las grandes mayorías, los partidos tenderán rápidamente a unirse y fusionarse en alianzas para conseguir umbrales de votación mayores de los que individualmente captarían. Ello lleva a los partidos a emprender negociaciones que pasan por la moderación de las posiciones”.

Todo esto genera que el sistema de partidos esté dividido en sólo dos grandes bloques y se produzcan resultados como los que argumentan Aninat, Landregan, Navia y Vial⁵⁵:

“Dado que 1/3 de los votos garantiza uno de los dos cargos del distrito, los programas que elaboran los partidos están muy lejanos a las inquietudes del votante promedio, de manera que se polariza el sistema de partidos”.

Citando nuevamente a Aninat, Landregan, Navia y Vial⁵⁶, vemos que esta situación genera una reducción en los actores relevantes, de manera que influye positivamente en la consecución de acuerdos políticos:

⁵³Siavelis, P. “La lógica oculta de la selección de candidatos en las elecciones Parlamentarias Chilenas”. Estudios Públicos N°98, 2005.

⁵⁴Guzmán, E. “Reflexiones sobre el Sistema Binominal”. Estudios Públicos N°51, 1993.

⁵⁵Aninat, C., Landregan J., Navia P. y Vial, J. “Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Chile”. Inter-American Development Bank, 2006.

⁵⁶Aninat, C., Landregan J., Navia P. y Vial, J. “Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Chile”. Inter-American Development Bank, 2006.

“Este sistema electoral tiene un doble efecto sobre el sistema de partidos: reduce el número de actores relevantes, alentando a los partidos a unirse (formar coaliciones) a nivel de distrito y refuerza el liderazgo a nivel nacional de los partidos. Además, crea grandes barreras a la formación de una tercera coalición, o de un partido independiente”. ... “...al mismo tiempo, incentiva a los políticos a responder a sus circunscripciones y así tener largas carreras legislativas (están en constante reelección)”.

En cuanto a las elecciones presidenciales, se utiliza un sistema electoral con segunda vuelta, si es que ningún candidato obtiene la primera mayoría en la primera vuelta.

3.2.4. Actores de Veto

¿Qué son los actores de veto?

“Son todos aquellos agentes que participan en la toma de decisiones y cuyo acuerdo se requiere para llevar a cabo un cambio de política”.

Se clasifican en institucionales y partidarios. Según Crisafulli⁵⁷:

“Los primeros son todos aquellos actores de veto especificados en la Constitución, así tenemos al Poder Ejecutivo Nacional y a la Cámara de Diputados y Senadores de la Nación. Mientras que los segundos, como su nombre lo indica, son aquellos partidos políticos de significativa participación en el padrón electoral”.

El número actores de veto y su nivel de cooperación afectan directamente la estabilidad de las políticas y sus resultados, respectivamente. Además, es importante señalar que los pesos y contrapesos son esenciales para mantener las transacciones intertemporales, ya que como sostienen Aninat, Landregan, Navia y Vial⁵⁸:

“Los sistemas de pesos y contrapesos están diseñados para producir buenas políticas en áreas de relativo consenso”.

⁵⁷Crisafulli, J.L. “Actores de Veto, Coaliciones y la estabilidad de políticas fiscales”. Universidad Nacional de Córdoba, 2002.

⁵⁸Aninat, C., Landregan J., Navia P. y Vial, J. “Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Chile”. Inter-American Development Bank, 2006.

En Chile, a diferencia de otros países, existen numerosos actores de veto. Esto tiene efectos importantes en el proceso de formulación de políticas, tal como argumentan Stein, Tommasi, Echebarría, Lora y Payne⁵⁹:

“Los países con más jugadores con poder de veto tenderán a tener más determinación y menos capacidad de decisión. Esto es, les será más difícil cambiar las políticas, pero una vez que lo hagan, se van a comprometer con el cambio”.

Entre los variados actores de veto que posee Chile podemos nombrar, según Stein, Tommasi, Echebarría, Lora y Payne⁶⁰ a:

“...un Congreso bicameral, un Contralor General y un Poder Judicial independiente que incluye tribunales ordinarios, un Tribunal Constitucional y un Tribunal Electoral. Existen también otros frenos y contrapesos menos tradicionales (y más controversiales), entre los cuales se incluye la presencia en la Cámara alta de senadores designados y una considerable autonomía de las fuerzas armadas”.

Estos actores fueron introducidos en la Constitución de 1980, con la intención de que el gobierno de turno no cambiase de forma tan fácil las políticas ya establecidas. Sin embargo, la nombrada Constitución recibió reformas constitucionales en el período de transición a la democracia, en 1989, las cuales, según Garretón⁶¹:

“... estuvieron destinadas a eliminar y sustituir algunas normas de la Constitución de Pinochet para facilitar elecciones relativamente más competitivas ese año y atenuar ciertas pautas autoritarias flagrantes (período presidencial, menor proporción de senadores designados, flexibilización de la reforma constitucional, cambios en la composición y atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional restringiendo sin eliminar la tutela militar, mayor protección a los derechos humanos y eliminación de la proscripción ideológica política)”.

Algunos de éstos actores de veto fueron removidos debido a la reforma constitucional del año 2005. Entre ellos, podemos nombrar la eliminación de los senadores designados

⁵⁹Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E. y Payne, M. “La Política de las Políticas Públicas”, Capítulo 2: Un enfoque metodológico para comprender la política de las políticas. Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

⁶⁰Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E. y Payne, M. “La Política de las Políticas Públicas”, Capítulo 7: La formulación de las políticas en diferentes países. Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

⁶¹Garretón, M. A. “La cuestión del régimen de gobierno en el Chile de hoy”. En publicación: Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina, CLACSO, 2001.

de la Cámara Alta del Congreso y el término de la autonomía de las fuerzas armadas (su autonomía se traducía en que sus superiores no podían ser removidos por el Presidente de la República, ya que estaban subordinados al COSENA, el cual también desapareció después de esta reforma).

Si bien el Poder Judicial, la Contraloría General de la República, el Tribunal Constitucional y el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) no desempeñan un rol activo en el proceso de formulación de políticas, son fuertes pesos que afectan de manera independiente al Ejecutivo. Por lo tanto, la Constitución de 1980 establece la absoluta independencia de cada una de estas instituciones del Estado.

En cuanto al Poder Judicial, podemos decir que está compuesto por la Corte Suprema, las Cortes de Apelaciones y los Tribunales ordinarios y que es la institución de supervisión más importante del Estado. Es independiente y creíble, no responde ante presiones clientelistas, de esa forma es capaz de asegurar el cumplimiento y duración de las políticas. Es decir, cumple el rol de facilitar los acuerdos a largo plazo, de manera de crear políticas coherentes y estables entre ambas coaliciones. La gran independencia del Poder Judicial Chileno está respaldada por los datos, ya que en el contexto de América Latina, Chile está quinto en el Ranking por este concepto, tal como muestra el Cuadro 8, elaborado por el Foro Económico Mundial. Si consideramos a todos los países del mundo, Chile se ubica en el lugar número 53, lo que es un buen indicador de la independencia que tiene este actor en el país.

Además, es importante destacar que la figura del Presidente también cuenta con poder de veto (y de decreto), sus principales características son, como sostiene Bevilacqua⁶²:

“... capacidad de controlar el proceso legislativo y la capacidad de determinar la agenda legislativa a través de declaratorias de urgencia”.

De esta manera, tal como establecen Aninat, Landregan, Navia y Vial:⁶³

“El efecto combinado entre el poder de facto que tiene el Presidente para elaborar la Agenda Política, con sus herramientas de negociación, es confrontado con muchos

⁶²Bevilacqua, V. “Enfoques institucionales teóricos del bicameralismo y del poder de veto aplicado a tres países en perspectiva comparada: Argentina, Brasil y Chile”, [s.a].

⁶³Aninat, C., Landregan J., Navia P. y Vial, J. “Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Chile”. Inter-American Development Bank, 2006.

Cuadro 8: RANKING DE INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL

País	Ranking	Puntaje
Barbados	17	5.83
Costa Rica	36	5.08
Puerto Rico	38	5
Uruguay	42	4.83
Chile	53	4.25
Trinidad and Tobago	66	3.79
México	74	3.58
Guatemala	86	3.29
Brasil	88	3.14
El Salvador	90	3.11
Guyana	99	2.79
Panamá	111	2.47
Bolivia	112	2.44
Perú	118	2.19
Argentina	119	2.17
Ecuador	121	2.04
Nicaragua	125	1.58
Paraguay	126	1.55
Venezuela	127	1.19

Fuente: Blanke, J., Geiger, T., Mia, I. Y Drzeniek, M.
 “The Global Competitiveness Report, 2008-2009”. World Economic Forum, 2008.

pesos y contrapesos, lo cual produce un proceso de formulación de políticas en el cual las legislaciones no son fácilmente aprobadas. Pero la gran dificultad para aprobar una legislación significa que una vez que es aprobada, es difícil derribarla”.

3.2.5. Congreso Nacional

Como hemos estudiado, el Congreso chileno ha tenido roles de diversa importancia a través de la historia constitucional de nuestro país. Hasta antes de 1973 Chile contaba con un Congreso fuerte, que servía de contrapeso al Ejecutivo, pero luego hubo reformas que debilitaron la cooperación. Después en los noventa se muestra estabilidad entre las principales coaliciones del Congreso⁶⁴

Hoy en día, Chile cuenta con un Congreso profesional, con legisladores incentivados a

⁶⁴Carey, John M. “Parties, Coalitions, and the Chilean Congress in the 1990s”. Washington University, 1998.

llevar a cabo una carrera legislativa de larga duración. Stein, Tommasi, Echebarría, Lora y Payne⁶⁵ argumentan que en Chile:

“Los legisladores tienen un nivel de estudios relativamente elevado y una larga carrera en el Congreso, por lo que sus niveles de conocimientos técnicos son altos en comparación con la mayoría de los países de América Latina”. ... “Un escaño en la Cámara baja (y más aún en el Senado) es un cargo de alto perfil y muy codiciado entre los políticos Chilenos.”

La larga carrera legislativa que desarrollan los legisladores Chilenos tiene relación con que no existen límites para la reelección de éstos cargos. Citando nuevamente a Carey⁶⁶:

“Es claro que la reelección es importante para la gran mayoría de los legisladores Chilenos y que la estabilidad y experiencia del Congreso proporcionan un ambiente donde se puede esperar el nuevo desarrollo de instituciones legislativas estables y eficientes”.

Por lo tanto, el Congreso Chileno es el escenario ideal para el cumplimiento de los acuerdos políticos. Está compuesto por profesionales con capacidades técnicas, los cuales procuran llevar a cabo una carrera política, lo cual facilita la estabilidad y eficacia de las políticas públicas. Las leyes son difíciles de aprobar, lo que implica que también sean difíciles de eliminar, lo cual fomenta su estabilidad. Alinear los intereses es importante, ya que es más probable que una ley se apruebe, por el bien común de la sociedad. Además, tal como sostienen Scartascini y Olivera⁶⁷:

“Las instituciones legislativas pueden tener importantes consecuencias con respecto a cómo las políticas son decididas e implementadas y a la posibilidad de alcanzar cooperación intertemporal” .

Adicionalmente, hay otros factores muy relevantes que influyen en la interacción, como la simultaneidad de las elecciones presidenciales con las parlamentarias, afectando

⁶⁵Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E. y Payne, M. “La Política de las Políticas Públicas”, Capítulo 7: La formulación de políticas en diferentes países. Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

⁶⁶Carey, John M. “Parties, Coalitions, and the Chilean Congress in the 1990s”. Washington University, 1998.

⁶⁷Scartascini, C. y Olivera M. “Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes. A Guide to Theoretical Modules and Possible Empirics”. Inter-American Development Bank, 2003.

la cooperación que tenga el Legislativo con el Ejecutivo. Como sostiene Carey⁶⁸, en otra investigación relativa al tema:

“... que las elecciones sean simultáneas fomenta la unión y apoyo entre ambos poderes en etapas pre-eleccionarias. En caso contrario, pueden cambiar los incentivos cuando las elecciones parlamentarias se den en la mitad de un período presidencial, porque el objetivo final de los senadores y diputados es ser reelegidos, más que fomentar políticas sustentables de largo plazo. Por lo tanto, se puede dar una fragmentación del sistema partidario debido a que disminuyen los incentivos de mantenerse en la coalición”.

Este punto es muy relevante. Como sostiene Stein, Tommasi, Echebarría, Lora y Payne⁶⁹:

“Si el partido del Presidente controla la mayoría de los escaños del Congreso, le resultará más fácil lograr que se apruebe su programa de Gobierno, suponiendo que pueda mantener el apoyo de sus propios legisladores. Como resultado, las políticas públicas serán más adaptables, dado que los costos de transacción vinculados con un cambio de las políticas tienden a ser relativamente bajos”.

En el caso Chileno, los miembros del Congreso Nacional son en su mayoría pertenecientes a la coalición de gobierno, tal como lo muestra el Cuadro 9.

Cuadro 9: PARTICIPACIÓN DE LAS PRINCIPALES COALICIONES DE PARTIDOS EN EL CONGRESO

Coalición Política	Diputados	Senadores
Alianza por Chile	53	16
Concertación Democrática	60	18
Independientes (fuera de pacto)	7	4
Total	120	38

Fuente: Elaboración Propia, en base a datos del Congreso Nacional de Chile.

⁶⁸Carey, John M. “Los Efectos del Ciclo Electoral sobre el Sistema de Partidos y el Respaldo Parlamentario al Ejecutivo”. Estudios Públicos N° 55, 1994.

⁶⁹Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E. y Payne, M. “La Política de las Políticas Públicas”, Capítulo 3: Los partidos políticos, las legislaturas y los presidentes. Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

4. Contexto Macroeconómico de Chile

En esta sección, estudiaremos los acuerdos y las políticas que se han llevado a cabo en el ámbito macroeconómico, ya que son las que finalmente causan directamente los buenos resultados del país en esa materia. Analizaremos cómo se gestaron y desarrollaron tres aspectos fundamentales de nuestra política macroeconómica. El primer aspecto que se verá es la política monetaria y cambiaria para seguir con la política fiscal que se basa principalmente en la regla de superávit estructural y por último la política financiera centrada en la regulación de las instituciones bancarias. Sin lugar a dudas, éstas tres políticas macroeconómicas, en su conjunto, son capaces de crear un entorno sólido, el cual permite que el país prospere y se desarrolle en la dirección correcta.

4.1. Política Monetaria y Cambiaria: Banco Central Autónomo

Un primer punto importante a desarrollar tiene relación con las políticas monetaria y cambiaria que se realizan en nuestro país. Actualmente, están a cargo del Banco Central de Chile, el cual fue creado en 1925 y proclamado como autónomo en la Constitución de 1980. Sin embargo, ésta autonomía entra en vigencia en 1989 y es posteriormente detallada en las “leyes de amarre”, en las cuales el Gobierno Militar mostraba claramente la desconfianza que le producía dejar el gobierno en manos de la “izquierda”.

Si bien técnicamente era prudente la instauración de un Banco Central autónomo, debido a la larga historia inflacionaria del país, no existía consenso entre los dos bandos políticos opuestos existentes en aquél momento: los militares y la Concertación. Más bien, coexistía resistencia e incomprensión por parte de la Concertación, donde incluso algunos pensaban que era obra del régimen militar con el sólo objetivo de alargar su mandato. La Concertación criticaba fuertemente esta autonomía, ya que veía con recelo que quedaran en los cargos del Banco Central personajes del régimen militar. Entonces, ¿por qué la Concertación aceptó que el Banco Central fuese autónomo?

Entre algunas de las causas, podemos nombrar que aún estaba muy presente lo que había ocurrido antes de la dictadura, durante el Gobierno de la Unidad Popular. Allende

había utilizado una política expansiva, mediante la cual aumentó el gasto, los salarios, etc. En un comienzo, el programa tuvo éxito y la demanda se expandió, debido a que existía instalada capacidad ociosa. Pero a fines de 1970 y durante 1971 se desató la inflación. En respuesta, se controlaron los precios y las consecuencias fueron desabastecimiento que dió origen a mercados negros. Una vez que retornó la Democracia, la memoria del Golpe realizado en respuesta al caos económico recién descrito estaba aún muy fresca. La figura de Pinochet estaba todavía muy presente y al primer signo de desorden económico, podía perfectamente volver al poder. Todo esto hizo que la izquierda política aceptara atarse las manos más de lo que hubiera querido.

Adicionalmente, es importante notar que, durante la dictadura el gasto social disminuyó considerablemente, lo cual provocó una tensión social importante. Entonces, para la Concertación hubiese sido mucho más simple haber utilizado el financiamiento de un Banco Central no autónomo para realizar inmediatamente redistribuciones y así aumentar el gasto, principalmente el gasto social que se había visto reducido drásticamente entre los años 1987-89. Sin embargo, haber realizado esa operación hubiese ocasionado repercusiones económicas que, como hemos sostenido anteriormente, el gobierno recién llegado al poder quería evitar a cualquier precio. Es por esto que, se requería persuadir a los líderes que la opción de un BANCO cENTRAL autónomo era preferible⁷⁰

Con todo lo anterior, nos damos cuenta que teníamos una concertación temerosa de desmoronarse en un desorden económico. La forma concreta de minimizar el riesgo de caer en este caos fue legitimar la autonomía del Banco Central.

Se inició entonces una negociación entre los partidarios del gobierno militar y la Concertación, la cual estuvo encabezada por Carlos Cáceres (quien representaba al gobierno militar) y por Alejandro Foxley (quien representaba a la Concertación). Es decir, como establece J. Samuel Valenzuela⁷¹:

“Los nombramientos para el Consejo Directivo del Banco Central fueron hechos en consulta con la oposición, lo cual fue excepcional”.

⁷⁰Bianchi, A. “La Autonomía del Banco Central de Chile: Origen y Legitimación”. Banco Central de Chile. Documentos de Política Económica N°26, Septiembre 2008.

⁷¹Valenzuela, J. Samuel “La Constitución de 1980 y el Inicio de la Redemocratización en Chile”. Working Paper N° 242, 1997b

Carlos Cáceres propuso un Banco Central plural, con una comisión de dos concertacionistas, dos derechistas y un miembro neutro (pero con más tendencia concertacionista). Para la Concertación ésta era una oferta muy difícil de rechazar, ya que en el fondo les ofrecían participación mayoritaria. De este modo, la Concertación aceptó, pero con la condición de que adicionalmente se realizara una reforma tributaria, que aumentara la carga y que permitiera incrementar el gasto (y de esa forma, se pudieran atender las demandas sociales). Como afirma Bianchi⁷², este acuerdo:

“Suscitó el apoyo de la gran mayoría de los sectores del país, que constataron - no sin cierto asombro - que tras casi dos décadas de desencuentros, odios y conflictos entre los chilenos, era posible alcanzar soluciones de compromiso, que podían contribuir tanto a la estabilidad y desarrollo de la economía como a una transición pacífica hacia la democracia”.

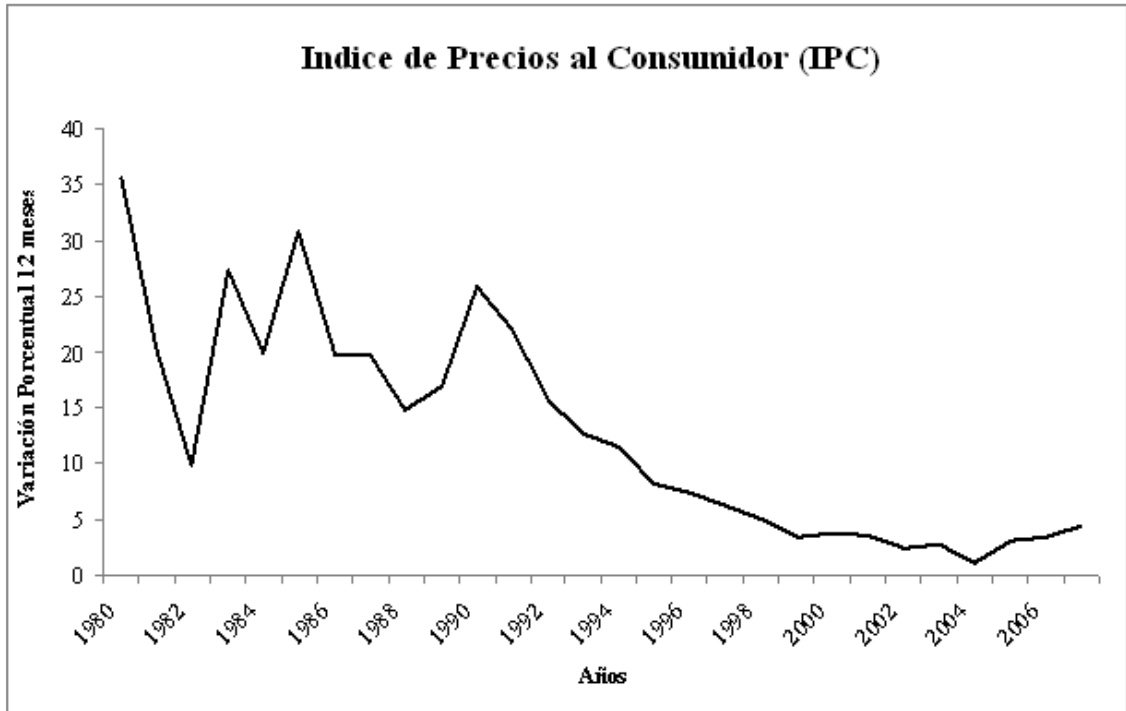
Una vez alcanzado el acuerdo, era necesario que el Banco Central se mostrara como una institución creíble, de manera de legitimar sus decisiones, ya que sólo así se crearían los cimientos bases para su desarrollo. En esa dirección, la coordinación de las políticas del Banco Central junto con la de otras instituciones (por ejemplo, Hacienda) han sido esenciales para que éste goce de legitimización.

De esta manera, el funcionamiento del Banco Central autónomo ha tenido un buen desempeño, logrando disminuir de manera gradual la inflación, tal como lo grafica la Figura 3. Se observa de manera muy clara la tendencia a la baja que ha mostrado la inflación a partir de 1990, lo cual tiene relación con la imposición de la autonomía del Banco Central de Chile.

A medida que han pasado los años, se ha mantenido la fuerte convicción de que mantener a raya la inflación es un requisito indispensable para que el país se pueda desarrollar equitativamente, por lo cual no han existido incentivos a cambiar el sistema. Esta situación ha sido muy diferente a la que se imaginaban los militares, los cuales pensaban que cuando se diera la oportunidad, la Concertación modificaría la autonomía del Banco Central, lo cual nunca ocurrió.

⁷²Bianchi, A. “La Autonomía del Banco Central de Chile: Origen y Legitimación”. Banco Central de Chile. Documentos de Política Económica N°26, Septiembre 2008.

Figura 3: EVOLUCIÓN DE LA INFLACIÓN (1980-2007)



Fuente: Elaboración Propia, en base a datos del Banco Central de Chile.

4.2. Política Fiscal: Regla de Superávit Estructural

Junto con un Banco Central autónomo, es necesario que los gobiernos sean capaces de comprometerse creíblemente a realizar una sustentable política fiscal, ya que así se impulsa transparencia y accountability en las políticas gubernamentales. De esta manera, existirá coordinación y coherencia entre los distintos hacedores de políticas macro y sólo así los inversionistas obtendrán la confianza necesaria para acceder al mercado de capitales e invertir en el país.

Tal como proponen Eichengreen, Hausmann y Von Hagen, un Consejo Fiscal Nacional debe⁷³:

“Comprometerse creíblemente a que los déficit presupuestarios del presente se compensarán con excedentes en el futuro. Entonces la creación del Consejo Fiscal Nacional contribuirá a lograr un régimen fiscal menos turbulento y más creíble”.

Si bien, a diferencia del Consejo Fiscal Nacional⁷⁴, la regla de Superávit Estructural no tiene una base legal, esta constituye una restricción autoimpuesta por el Gobierno que cuenta con el respaldo de las instituciones y del consenso político, por lo cual se puede llevar a cabo sin problemas y no se desploma ante las presiones de los distintos grupos de interés existentes

Al tener vigente la regla de superávit estructural (determinada en el 2000 como el objetivo de la política fiscal), evitamos la prociclicidad de las políticas fiscales. De esta forma, el nivel de gasto no responde a oscilaciones temporales del producto o precios del cobre, sino que se mantiene estable a través del tiempo.

Los tres principales motivos para su implementación fueron: la necesidad de establecer una mecánica de acumulación de activos para la estabilidad de las finanzas públicas, la posición patrimonial del Banco Central (producto de la crisis de 1982) y por último, la presencia de descalces cambiarios (debido al endeudamiento externo hecho en moneda extranjera).

⁷³Eichengreen, B., Hausmann, R. y Von Hagen, J. “Reforming Budgetary Institutions in Latin America: The Case for a National Fiscal Council”. 1999.

⁷⁴Eichengreen, B., Hausmann, R. y Von Hagen, J. “Reforming Budgetary Institutions in Latin America: The Case for a National Fiscal Council”. 1999.

Para el cálculo, se llevan a cabo dos ajustes cíclicos: uno de éstos se realiza como consecuencia de la brecha del producto (potencial versus efectivo) y el segundo como el resultado de las oscilaciones del precio del cobre.

Con la trayectoria de mediano plazo definida, el nivel de gasto se efectúa con respecto a los ingresos estructurales y de esta manera, el gobierno cuenta con estabilizadores automáticos. Entonces como podemos ver, esta regla fomenta la estabilidad de la economía, obligando al gobierno ahorrar en períodos de auge y endeudarse en períodos de baja actividad económica, moderando el ciclo económico y evitando que sobrerreaccionen, en los puntos altos o bajos del ciclo, las tasas de interés y el tipo de cambio. Además, como señala Eyzaguirre⁷⁵:

“Otra ventaja de la regla fiscal es su carácter público y anunciado. Esto significa que los agentes económicos saben cuál será la reacción de política fiscal ante cambios en el entorno macroeconómico y, es esta capacidad de predicción, la que genera espacio para realizar políticas contracíclicas en momentos de menor dinamismo. De otra manera, es muy difícil para los agentes económicos distinguir entre una legítima reacción de política macroeconómica y una expansión de corte más populista”.

Una condición necesaria para que las políticas del Gobierno sean exitosas es que la ciudadanía y de los políticos tomen conocimiento de ella, para esto se requiere que las reglas de políticas sean claras y transparentes. Se puso gran énfasis en explicar la política para que así contara con el consenso político necesario para evitar que sea removida por el gobierno de turno. Por esta vía, se fortalece la credibilidad fiscal disminuyendo la incertidumbre.⁷⁶

Por lo tanto, con el superávit estructural aumenta la eficiencia, transparencia y se evita caer ante diversas presiones clientelistas. Además, se limita el gasto previamente y se pierde la facilidad de modificar las instituciones con respecto al gasto fiscal, es decir, estas no cambian de acuerdo a los resultados fiscales.

4.2.1. Disciplina Fiscal

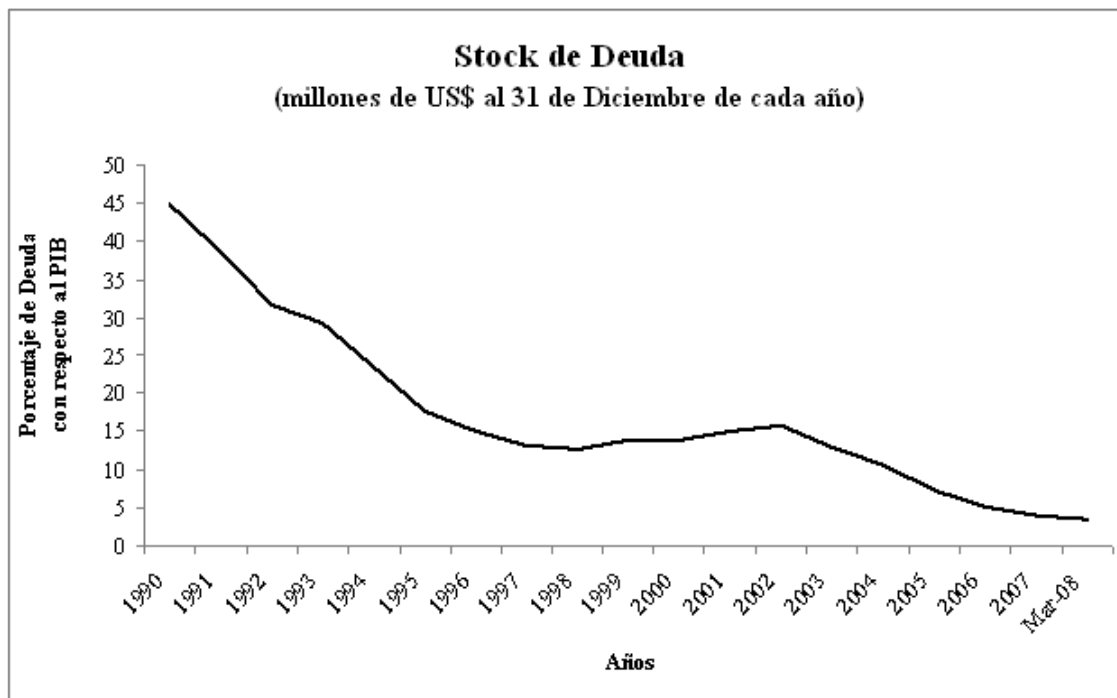
Ha habido una tendencia de superávits fiscales efectivos, la cual se traduce en que la deuda del gobierno ha disminuido permanentemente desde un 44.8% como porcentaje del

⁷⁵Eyzaguirre, N. “Exposición sobre el estado de la hacienda pública”. Octubre 2001

⁷⁶Eyzaguirre, N. “Exposición sobre el estado de la hacienda pública”. Octubre 2001

PIB en el año 1990 a un 3,5% a marzo del 2008⁷⁷, tal como se puede apreciar en la Figura 4.

Figura 4: EVOLUCIÓN DE LA DEUDA (1980-2007)



Fuente: Gobierno De Chile. Ministerio De Hacienda. Dirección De Presupuestos. “Informe de Deuda Gobierno Central a Marzo del 2008”, 2008.

La disciplina fiscal que hemos desarrollado está relacionada con las instituciones que se han gestado en nuestro país, ya que tal como sostienen Scartascini y Olivera⁷⁸:

“Un buen ambiente institucional caracterizado por una alta calidad, administradores estables e independientes podrían generar un presupuesto diferente a uno generado por un ambiente político donde los oficiales públicos rotaran constantemente, donde no hay una información sobre la ejecución de los programas de gobierno. Además un

⁷⁷Gobierno De Chile. Ministerio De Hacienda. Dirección De Presupuestos. “Informe de Deuda Gobierno Central a Marzo del 2008”.

⁷⁸Scartascini, C. y Olivera M. “Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes. A Guide to Theoretical Modules and Possible Empirics”. Inter-American Development Bank, 2003.

país donde el Presidente tiene fuertes poderes, hay una alta disciplina y los legisladores responden a un líder nacional lo que podría generar diferentes presupuestos que un país con un ambiente político donde hay un Presidente débil apoyado por una coalición de partidos y legisladores leales a sus jefes de partidos regionales”.

Lo interesante es analizar, en particular, qué factores incidieron en el origen de ésta disciplina fiscal, ya que como sostiene Arellano⁷⁹:

“... esto no fue siempre así, sino, muy por el contrario, durante décadas el país mostraba permanentemente déficit presupuestario y la deuda pública crecía de manera sostenida”.

Entre los elementos que contribuyeron a tal cambio, podemos nombrar el tipo de régimen que gobierna al país. Arellano⁸⁰ lo manifiesta de manera muy clara en su trabajo:

“Un factor determinante del resultado fiscal dice relación con la forma en que se distribuyen las atribuciones entre los distintos actores y con las normas que regulan la discusión, aprobación y ejecución del presupuesto de ingresos y gastos públicos, las facultades de endeudamiento y la legislación económica que altera los ingresos y gastos públicos. En Chile, en las décadas de fuertes déficit y desequilibrios fiscales, era común que los Presidentes de la República culparan de ello al hecho de que no contaban con la autoridad para controlar los gastos y administrar el presupuesto público conforme a lo que estimaban conveniente para el manejo económico del país”.

Ésta pérdida de poder presidencial se observó durante la República parlamentaria (1891-1925), al mismo tiempo que el Legislativo tuvo una mayor injerencia en la política del país. Esto causó un tremendo caos en términos presupuestarios, ya que el Congreso tenía muchas atribuciones e intervenía excesivamente, tal como lo explicamos en secciones anteriores. Los parlamentarios, incluso, podían aumentar o disminuir gastos en partidas que consideraran más o menos relevantes, lo cual tuvo consecuencias nefastas para la estabilidad fiscal. Con el pasar de los años, se intentaron realizar reformas constitucionales para entregar al Ejecutivo la iniciativa exclusiva en los gastos públicos, con el objetivo de

⁷⁹ Arellano, J.P. “Del Déficit al Superávit Fiscal: Razones para una transformación estructural en Chile”. Estudios Públicos N°101, 2006.

⁸⁰ Arellano, J.P. “Del Déficit al Superávit Fiscal: Razones para una transformación estructural en Chile”. Estudios Públicos N°101, 2006.

solucionar en cierta medida los problemas de coordinación existentes entre los distintos individuos independientes que actuaban sobre el gasto público. Todo este proceso se fortaleció con la Constitución heredada del régimen de Pinochet, donde se entregó poder exclusivo al Ejecutivo sobre el presupuesto y la Agenda Legislativa. En consecuencia, se logró establecer un procedimiento jerárquico y transparente en relación a los temas presupuestarios. ¿Qué se entiende por jerárquico? Según Alesina, Hausmann, Homes y Stein⁸¹:

“Procedimientos jerárquicos son los que, por ejemplo, limitan el papel del poder Legislativo en la ampliación del tamaño del presupuesto y le atribuyen un rol muy importante a una sola persona (en general, el Ministro de Hacienda) en las negociaciones del presupuesto en el gobierno”.

Para entender como Chile instauró un sistema de éste tipo, analizaremos la evolución histórica que ha tenido el proceso presupuestario, detallando las modificaciones que se han ido realizando en cada momento.

En la Constitución de 1833, el Congreso debía aprobar anualmente la ley de presupuesto, lo que era llamado aprobación de “leyes periódicas”, lo cual constituía un elemento fuerte de control del Congreso sobre el Ejecutivo. Esto se detalla en el Artículo N°6 de la nombrada constitución⁸²:

“Atribuciones del Congreso y especiales de cada Cámara.

Art. 36.- Son atribuciones exclusivas del Congreso: 1ª Aprobar o reprobamos anualmente la cuenta de la inversión de los fondos destinados para los gastos de la administración pública que debe presentar el Gobierno...”.

En 1891 no se aprobó la ley en el tiempo correspondiente, por lo que el Presidente mantuvo la del año anterior, lo que marcó el inicio del conflicto: el costo fue una acusación constitucional para él y el quiebre definitivo entre el Ejecutivo y el Legislativo. Dado que en la Constitución de 1833 no había un plazo para la tramitación de la Ley, esto se corrige con la Constitución de 1925, nombrándose el Artículo N°44 donde se aprueba el presupuesto si

⁸¹Alesina, A., Hausmann, R., Hommes, R. y Stein, E. “Budget Institutions and Fiscal Performance In Latin America”. Inter-American Development Bank, 1999.

⁸²Constitución de la República de Chile jurada y promulgada el 25 de Mayo de 1833. Biblioteca Nacional.

es que no se han hecho correcciones por parte del legislativo. Si el ejecutivo no presenta el presupuesto en el plazo establecido, se cuentan cuatro meses desde que lo presenta. En la constitución de 1925 las leyes se pueden originar tanto en la Cámara de Diputados como el Senado, definiéndose que tipo de leyes se pueden iniciar en cada Cámara.

Un punto importante es que en 1970 se le hizo una corrección, donde se modifica quién tiene iniciativa exclusiva en materia presupuestaria y se agrega que el Presidente tiene exclusividad en temas como:

1. Suprimir, reducir o condonar impuestos o contribuciones de cualquier clase, sus intereses o sanciones, postergar o consolidar su pago y establecer exenciones tributarias totales o parciales.
2. Para fijar los sueldos o salarios mínimos de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlos.
3. Establecer o modificar los regímenes previsionales o de seguridad social.
4. Conceder o aumentar por gracia pensiones u otros beneficios pecuniarios y para condonar las sumas percibidas indebidamente por concepto de remuneraciones u otros beneficios económicos, pensiones de jubilación, retiro o montepío o pensiones de gracia.

Continuando con el análisis de la Constitución de 1925, citamos ahora los Artículos N°21 y N°72:

“Art. 21.- Las Tesorerías del Estado no podrán efectuar ningún pago sino en virtud de un decreto espedido por autoridad competente, en que se exprese la ley o la parte del Presupuesto que autorice aquel gasto”. “Art. 72.- Son atribuciones especiales del Presidente: 1.a Concurrir a la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, sancionarlas y promulgarlas; 2.a Dictar los reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes.”

El propósito de esto es nombrar la reforma que se hizo en 1943 y que ha tenido múltiples aplicaciones. Esto es que se regula:

1. Contenido. Mediante este decreto el Presidente puede ordenar pagos no autorizados por ley, los que en todo caso no pueden exceder anualmente del 2% del monto de los gastos que autorice la ley general de presupuestos (pudiendo contratarse empleados con cargo a esta misma ley pero sin que se pueda aumentar o disminuir el ítem respectivo mediante traspasos).
2. Formalidades. El decreto requiere la firma del Presidente y de todos los Ministros de Estado; la contraloría debe tomar razón de estos decretos a menos que excedan del límite señalado, debiendo en todo caso enviar copia íntegra de los antecedentes a la Cámara de Diputados.
3. Causales. Para atender las necesidades impostergables de (1) calamidades públicas, (2) agresión exterior, (3) conmoción interna y (4) agotamiento de los recursos para mantener servicios que no pueden materializarse sin grave daño para el país.
4. Responsabilidades. Se hacen responsables a los Ministros de Estado o funcionarios que autoricen o den curso a gastos con infracción a derecho, personal y solidariamente de su reintegro y culpables del delito de malversación de caudales públicos.

Es aquí donde se agrega el conocido 2% constitucional, que incorpora los Decretos de Emergencia Económica. Lo que busca es evitar el uso abusivo de los Decretos de Insistencia. Esto implica que es distinta a la tramitación de una ley, recurso al que se puede llamar en situaciones excepcionales. Cuando el uso es indebido, los que responden son los Secretarios de Estado con su patrimonio personal y toman el riesgo de ser objeto de una acusación constitucional, donde es la Contraloría General de la República la encargada de velar por el uso de los recursos. El 2% representa el máximo que se puede ocupar del presupuesto para éstos casos y una vez que la Contraloría toma conocimiento del decreto presidencial, los dineros son derivados al Ministerio o al organismo público encargado de solucionar el problema por el que se originó la petición de recursos. El uso ha sido amplio, pudiéndose destacar muchos casos como catástrofes naturales (terremotos, sequías, crecidas de ríos o plagas) y se utilizó para atender necesidades que, en su momento, fueron evaluadas como impostergables como en relativos a transporte y a recolección de basura. Un problema de éste 2% es la falta de especificidad, ya que en este sentido el Poder Administrador

lo puede usar en un contexto muy amplio. Para superar este problema, es necesario definir concretamente qué es “calamidad pública” y “agotamiento de recursos destinados a mantener servicios que no pueden paralizarse sin serio perjuicio para el país”. Las veces en que mas se recurrió al 2 % fue en el gobierno de Allende, ocupándose en 40 ocasiones.

En la Constitución de 1980 se detallan las atribuciones del Presidente en cuanto a las leyes de presupuesto⁸³. Además, se le entrega al Ministerio de Hacienda una gran influencia en temas presupuestarios, lo cual ha permitido crear políticas consistentes con respecto al tema de disciplina fiscal, ya que las decisiones las toman sólo unos pocos, lo cual contribuye a alcanzar un equilibrio cooperativo. En el Cuadro 10 se pueden apreciar los saldos fiscales entre 1980 y 1985, donde cabe aclarar que los déficit observados en 1980 y 1981 se relacionan con la posterior crisis y no se pueden atribuir a la creación del recién nombrado artículo.

Cuadro 10: GASTO, INGRESO Y RESULTADO FISCAL 1980-1985 (moneda nacional)

Año	1980	1981	1982	1983	1984	1985
I. Gasto Total	216.787,7	291.544,7	323.376,3	400.246,2	201.271,2	782.302
Servicio Deuda	6.224,4 (4)	2.860,0	4.215,7	12.989,4	34.562,1	131.904
Gasto Total excluido Servicio Deuda	210.563,3	288.684,7	319.160,6	387.256,8	466.709,1	650.398
II. Total Ingresos	239.381,9	319.935,6	300.662,4	348.275,5	442.290,0	642.039
Impuestos Directos	65.584,2	81.148,1	80.108,2	69.988,3	86.486,5	107.911
Impuestos Indirectos	154.009,2	203.688,3	190.691,9	206.241,4	339.575,6	499,785
Ingresos No Tributarios	19.698,5	35.009,2	29.862,3	18.045,8	16.227,9	34.343
Cobre	-	-	-	-	-	-
Derechos de Aduana y Ajustes Extrapresupuestarios	-	-	-	-	-	-
III. Resultado Bruto	-22.594,2	-28.390,9	22.713,9	51.970,7	58.891,2	140.263
Amortización (-)	3.281,8	2.293,6	3.222,6	7.385,9	26.285,1	110.620
IV. Resultado Neto	-25.876,0	-30.684,5	19.491,3	44.584,8	32.696,1	29.643

Fuente: Banco Central de Chile. “Indicadores Económicos y Sociales de Chile 1960-2000”, 2001.

⁸³“Corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuesto”.

De esta manera, nos damos cuenta que la disciplina fiscal que ha logrado obtener nuestro país no es producto del azar, sino que de la interacción de medidas tendientes a reducir el número de actores relevantes en las discusiones con respecto al financiamiento público. Se le quitó el poder al Congreso, al mismo tiempo que se le dio mayor influencia al Ministerio de Hacienda, con la idea de que el proceso estuviese más ligado a los conocimientos económicos que a las aspiraciones electorales.

Además, ha habido esfuerzos por aumentar la transparencia en materia de gasto, ya que se han creado iniciativas como la ley de responsabilidad fiscal que define, entre otras cosas, el “Programa de Contingencia Contra el Desempleo”, el “Fondo de Reserva de Pensiones”, el “Fondo de Estabilización Económica y Social”, y los “Aportes de Capital al Banco Central de Chile”. También se incluyó en la Ley N° 19.896, de Septiembre de 2003 el Informe de Finanzas Públicas que amplía la información disponible para la discusión del proyecto de ley de presupuesto. Otra iniciativa relativa al tema de la transparencia es un informe disponible en la biblioteca de Mideplan de rendición de cuentas⁸⁴, el cual muestra los planes de mejoramiento, metas y logros obtenidos entre 1994 y 2000.

Por lo tanto, en Chile se han hecho los esfuerzos necesarios para que exista disciplina fiscal, la cual cuenta con el consenso político necesario para poder llevarla a cabo. Durante los primeros años del retorno de la democracia, la Concertación quería evitar un desorden económico, tal como lo planteamos anteriormente. De esta forma, obtener disciplina fiscal se tornó un requisito fundamental. Como sostiene Arellano⁸⁵:

“Con el retorno a la democracia en 1990 el factor de consenso principal en la coalición gobernante era evitar los riesgos de un desborde fiscal y desequilibrios macroeconómicos. La crisis política de 1973 y la grave crisis económica de 1982 estuvieron asociadas a desequilibrios macro, cuyos altísimos costos estaban muy presentes en la memoria de todos los actores”.

Para lograrlo, durante los '90 se pagó la deuda externa y aumentó el gasto, lo cual favoreció un entorno macroeconómico estable.

⁸⁴Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. “El Estado al servicio de la gente. Balance 1994-2000”. Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Santiago, Chile. 2000

⁸⁵Arellano, J.P. “Del Déficit al Superávit Fiscal: Razones para una transformación estructural en Chile”. Estudios Públicos N°101, 2006.

4.3. Política Financiera: Regulación Bancaria

En términos teóricos, se puede argumentar que los bancos necesitan ser regulados por una institución superior debido a que al manejar dinero del público general, existe un incentivo natural a realizar operaciones “irresponsables”. Existen asimetrías de información, ya que las personas comunes y corrientes no saben cual es el estado contable de los bancos y sin una adecuada supervisión que fomente la credibilidad en el sistema, cualquier signo de inestabilidad puede producir una corrida bancaria. Adicionalmente, un manejo inadecuado de las operaciones financieras puede producir efectos multiplicativos indeseados en la oferta monetaria, lo cual puede ser perjudicial para controlar la inflación, creando la necesidad de regular el sistema eficientemente. En síntesis, como la deuda que tienen éstas instituciones es con las personas, hay fe pública en juego, la cual se debe proteger.

En esa dirección, la política financiera de Chile tiene por objetivo promover la competencia, pero al mismo tiempo, asegurar la solvencia de las instituciones financieras a través de una adecuada regulación del sistema. Esto se realiza mediante el trabajo de instituciones especializadas en fiscalizar los procedimientos bancarios, con la intención de cumplir la meta recién descrita. Este modelo de regulación comenzó a desarrollarse hace muchos años, tal como se explicará a continuación.

Los primeros bancos que se crearon en Chile durante el siglo XIX no se regían por muchas regulaciones y en consecuencia, las reservas metálicas que mantenían (existía patrón oro) eran extremadamente bajas, lo cual sumado a otros factores, desencadenó un desequilibrio financiero que culminó en la incorvertibilidad de 1878. Adicionalmente, como en esa época los billetes estaban adquiriendo una importancia relativa mayor que la de los metales, el rol de los bancos era cada vez más preponderante. Todo esto generó desde ese entonces la necesidad de establecer fiscalizaciones más estrictas. Así lo plantea Morand⁸⁶:

“En un principio, la legislación para regular las operaciones de los bancos derivó de la desconfianza existente frente al papel moneda que tendía a reemplazar la moneda metálica con valor intrínseco. El solo hecho de que los bancos pudieran emitir, por

⁸⁶Morand, L. “Apuntes sobre la Fiscalización Bancaria en Chile”. Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, 2002.

sí mismos y a su solo cargo, moneda fiduciaria, lo que normalmente había sido un atributo del Estado en que funcionaban, era una razón poderosa para su control. A ello se agrega que los documentos que esos bancos emiten comprometen la fe pública y su falsificación debe asimilarse a la de los emitidos por el Estado”.

Para entender concretamente cómo se instaló en nuestro país un modelo de regulación financiera, seguiremos analizando los argumentos de Morand.⁸⁷ El autor sostiene que, luego de la Primera Guerra Mundial, los países europeos establecieron un sistema en el que el banco de la república o del reino era el “banco de los demás bancos” del país. Ese ejemplo también fue seguido por Estados Unidos y durante la Conferencia Internacional Financiera de 1920, se estableció que debía instaurarse un banco “central” de emisión en todos los países en los que no existiese. En América Latina se creía firmemente que el país norteamericano tenía las claves del crecimiento, ya que luego de la Guerra disminuyó considerablemente la confianza en la capacidad de los europeos para cumplir con este objetivo. Particularmente, Chile estaba muy interesado en estrechar lazos con Estados Unidos, ya que en ese entonces era el principal comprador de nuestras exportaciones. De esta manera, llega a nuestro país (y a otros países latinoamericanos, en particular, Colombia, Ecuador, Bolivia y Perú), durante el mandato de Alessandri, el economista americano Edwin Walter Kemmerer, con la tarea de entregar consejos económicos tendientes a consolidar la estabilidad monetaria y cambiaria, para así atraer inversiones extranjeras. La llamada “misión Kemmerer” tenía por objetivo crear un Banco Central que fuera el único emisor de moneda; establecer una institución fiscalizadora del sistema bancario, incluyendo al Banco Central; y crear una ley monetaria que consagrara definitivamente el patrón oro y que estabilizara el valor de la moneda.⁸⁸ De esta forma, se promulgó la Ley General de Bancos (a través de la cual se creó la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras) y la Ley Orgánica del Presupuesto, todo esto en el año 1925.

No obstante lo anterior, en 1982 ocurre una crisis financiera en Chile. Las medidas

⁸⁷Morand, L. “Apuntes sobre la Fiscalización Bancaria en Chile”. Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, 2002.

⁸⁸Drake, P. “La Misión Kemmerer a Chile: Consejeros Norteamericanos, Estabilización y Endeudamiento, 1925-1932”. Cuadernos de Historia. Departamento de Ciencias Históricas, Universidad de Chile, Julio 1984.

de apertura económica llevadas a cabo por el régimen militar no excluyeron al sistema financiero y de esta manera, desde 1974 se realizaron reformas que soltaron las tasas de interés, flexibilizaron los requisitos para acceder a créditos y redujeron los encajes bancarios, entre otras reformas liberalizadoras. Estas acciones tenían estrecha relación con el modelo económico que defendían los militares, el cual descansaba en el pensamiento de que el mercado era el mejor asignador de recursos. La liberación de la tasas de interés produjo que éstas aumentaran, lo cual atrajo capitales extranjeros. Al mismo tiempo, la FED decidió aumentar la tasa de interés para contener la inflación en EE.UU. Con estos antecedentes, Reinstein y Rosende⁸⁹ describen el fenómeno de la siguiente manera:

“... la combinación de una caída en los niveles de actividad de las economías industrializadas, en el marco de una importante apreciación del dólar frente a las principales monedas de reserva, contribuyó a una fuerte caída en el nivel de los términos de intercambio, la que en 1981 alcanzó a alrededor de 8%”. ... “Como es obvio, la combinación de mayores tasas de interés internacionales y menores términos de intercambio generó un aumento en el nivel del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, el que alcanzó a un 14% del PIB en 1981. En este contexto es evidente que las necesidades de financiamiento de la economía chilena eran muy altas, por lo que ésta quedaba expuesta a un severo ajuste en sus niveles de actividad y gasto en caso de no obtenerse estos recursos”.

Lamentablemente, ocurrió el cese de crédito externo, lo cual produjo consecuencias devastadoras para nuestra economía. Esto fue resultado de la llamada moratoria mexicana, ya que propagó el temor entre los inversionistas internacionales sobre las capacidades de pago de los demás países latinoamericanos, lo que terminó por terminar con los préstamos para todos, incluido Chile.

La gran crisis financiera y económica que se desató dio pie para realizar modificaciones en el sistema financiero. La reforma a la Ley de Bancos de 1986 contribuyó a regular el accionar de los bancos y en general del sistema financiero y a aumentar la información sobre estado de cuenta de los bancos. Concretamente, Reinstein y Rosende⁹⁰ sostienen que

⁸⁹Reinstein, A., Rosende, F. “Reforma Financiera en Chile”. En publicación “La Transformación Económica de Chile”, 2001.

⁹⁰Reinstein, A., Rosende, F. “Reforma Financiera en Chile”. En publicación “La Transformación Económica de Chile”, 2001.

en la La Reforma a Ley de Bancos de 1986:

“... se establece la obligación de los bancos de mantener en caja, o en documentos del Banco Central, todo exceso de depósitos a la vista por encima de 2,5 veces el capital pagado y reservas. También se incluye, en la mencionada reforma legal, una garantía sobre el 90 % de los depósitos a plazo —por persona— con un tope de aproximadamente US\$ 4.000. En lo que se refiere a los depósitos a la vista, éstos se encuentran plenamente garantizados y en el evento de involucrar un compromiso de recursos por parte del Banco Central para hacer efectiva esta garantía, la ley lo transforma en “acreedor preferente” de la institución en dificultades” ... “En lo que se refiere a la información del estado de las instituciones financieras, la ley señala que la SBIF entregará, al menos tres veces al año, información al público de la situación de las instituciones financieras”.

Más adelante, en 1997, se realizaron nuevas modificaciones a la Ley General de Bancos, las cuales tuvieron como objetivo general mejorar el marco institucional de regulación y supervisión, incorporando las normas del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. En líneas generales, tal como establecen Reinstein y Rosende⁹¹:

“Los principales cambios se concentran en:

1. Permitir nuevos negocios en el mercado local.
2. Permitir más negocios internacionales.
3. Exigir capital en función de los “activos riesgosos”, en lugar del límite al nivel de endeudamiento que establecía la ley.
4. Se establece un procedimiento objetivo y menos discrecional para el otorgamiento de licencias bancarias.
5. Se establece explícitamente un sistema de evaluación de gestión por parte de la Superintendencia de Bancos.”

Hoy en día y tal como lo establece la Ley⁹², las misiones y mandatos de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras son:

Artículo 1º.- La Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras es una institución autónoma, con personalidad jurídica, de duración indefinida, que se

⁹¹Reinstein, A., Rosende, F. “Reforma Financiera en Chile”. En publicación “La Transformación Económica de Chile”, 2001.

⁹²Superintendencia De Bancos E Instituciones Financieras. “Ley General de Bancos”, Marzo 2008.

regirá por la presente ley y se relacionará con el Gobierno a través del Ministerio de Hacienda.

Artículo 2º.- Corresponderá a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras la fiscalización, del Banco del Estado, de las empresas bancarias, cualquiera que sea su naturaleza y de las entidades financieras cuyo control no esté encomendado por la ley a otra institución.

De esta manera, vemos que en Chile se ha desarrollado una institucionalidad que vela por el buen funcionamiento del sistema bancario, la cual tiene por objetivo evitar que las instituciones financieras cometan acciones irresponsables que comprometan la estabilidad y sustentabilidad del sistema financiero.

5. Análisis Comparativo con otros países de América Latina

En esta sección, analizaremos los procesos institucionales desarrollados por otros tres países latinoamericanos: Argentina, Brasil y México. Como hemos podido apreciar en los gráficos de la introducción, Chile tiene un desempeño macroeconómico superior a éstos tres países y nuestro objetivo es analizar de qué manera éstas diferencias se relacionan con el diseño institucional que cada una de éstas naciones ha forjado. Para lograrlo, describiremos las características generales que tiene el diseño institucional de cada país, deteniéndonos en las semejanzas y diferencias que se pueden observar con el caso chileno. Los elementos institucionales a analizar se relacionan con las características del sistema político (sistema electoral, partidos políticos, etc.) y con los poderes que poseen el Ejecutivo (por ejemplo, en la elaboración del presupuesto), el Legislativo (por ejemplo, las facultades del Congreso) y los actores de veto.

Chile está en mejores condiciones institucionales que los países recién nombrados lo que se desprende de los datos entregados por el Foro Económico Mundial, que través del Índice de Competitividad Mundial⁹³ analiza temas tan variados como educación, infraestructura, instituciones y estabilidad macroeconómica. El Cuadro 11 presenta los resultados, donde se puede apreciar que Chile tiene un rendimiento superior en casi todos los factores incluidos en el ranking, en comparación con los demás países.

Adicionalmente, presentamos otras comparaciones en los Cuadros 15, 16 y 17 (incluidos en el Apéndice), que reflejan algunos de los rasgos institucionales de los 4 países en cuestión. Tal como se puede observar, Chile tiene mejores condiciones institucionales en cuanto a las características de las políticas públicas que se realizan (Cuadro 15), en cuanto a las facultades legislativas de los presidentes (Cuadro 16) y en cuanto a la capacidad del Congreso para realizar políticas (Cuadro 17). Lo anterior, se relaciona directamente con la competencia que posee el país para alcanzar acuerdos cooperativos y en consecuencia, para realizar políticas con mirada de largo plazo.

⁹³Blanke, J., Geiger, T., Mia, I. Y Drzeniek, M. "The Global Competitiveness Report, 2008-2009". World Economic Forum, 2008.

Cuadro 11: ÍNDICES RELEVANTES

Índice	Chile	México	Argentina	Brasil
GCI 2008-2009	28	60	88	64
GCI 2007-2008 (out of 131)	26	52	85	72
GCI 2006-2007 (out of 122)	27	52	70	66
Basix Requirements	36	60	89	96
1st pillar: Institutions	37	97	128	91
2nd pillar: Infraestructure	30	68	87	78
3rd pillar: Macroeconomic Stability	14	48	64	122
4th pillar: Health and Primary Education	73	65	61	79
Efficiency Enhacers	30	55	81	51
5th pillar: Higher Education and Training	50	74	56	58
6th pillar: Goods Market Efficiency	26	73	122	101
7th pillar: Labor Market Efficiency	17	110	130	91
8th pillar: Financial Market Sophistication	29	66	117	64
9th pillar: Technological Readiness	42	71	76	56
10th pillar: Market Size	47	11	24	10
Innovation and Sophistication factors	44	70	81	42
11th pillar: Business Sophistication	31	58	71	35
12th pillar: Innovation	56	90	98	43

Fuente: Blanke, J., Geiger, T., Mia, I. Y Drzeniek, M.
 “The Global Competitiveness Report, 2008-2009”. World Economic Forum, 2008.

5.1. Argentina

En primer lugar, analizaremos el caso de Argentina donde una de las características principales de éste país es su severa inestabilidad en términos políticos y económicos, lo cual le ha imposibilitado lograr acuerdos en variados temas, incluido el macroeconómico. Esta inestabilidad está relacionada con su diseño institucional, el cual no fomenta la cooperación, tal como veremos a continuación.

5.1.1. Sistema Político

El sistema electoral de Argentina difiere del chileno en la elección del Senado (que representa a las provincias), ya que como hemos mencionado, el sistema chileno utiliza el binominal, en cambio en Argentina la elección es mediante el voto directo en cada provincia (similar a como era en Chile cuando regía la Constitución de 1925). La votación directa genera mayor fragmentación en el sistema de partidos, tal como se puede ver en el Cuadro 12, el cual muestra los principales bloques políticos que se forman en Argentina. Por simplicidad, se incluyen en el Cuadro sólo los partidos que tienen representación en el Senado, pero en total, existen 45 partidos políticos en Argentina y la mayoría tiene al menos un miembro en el Senado o en la Cámara de Diputados.

Cuadro 12: BLOQUES POLÍTICOS EN ARGENTINA

Bloque Político	Diputados	Senadores
PJ - Frente a la Victoria	119	42
Unión Cívica Radical	24	8
Afirmación para una República Igualitaria		2
Coalición Cívica	18	2
Concertación Plural		2
Frente Cívico por Santiago	6	2
Frente Cívico y Social de Catamarca	2	2
Fuerza Republicana		2
Justicialista San Luis		2
Federalismo y Liberación		1
Justicialista para el Diálogo de los Argentinos		1
Movimiento Popular Neuquino	3	1
Partido Nuevo		1
Partido Renovador de Salta		1
Partido Socialista	10	1
Producción y Trabajo		1
Vecinalista - Partido Nuevo		1
Total (incluye a todos los partidos, incluso a los que no figuran en el cuadro)	256	73

Fuente: Elaboración Propia, en base a datos del Honorable Congreso de Argentina.

Como podemos apreciar, existen muchos más bloques políticos que en Chile, lo cual

afecta directamente la consecución de equilibrios cooperativos. La gran fragmentación del sistema político argentino puede ser un factor que ayude a explicar la extremada dificultad para alcanzar acuerdos políticos de largo plazo en ése país. Como sabemos, esto limita la aprobación de programas de gobierno, aunque se mantenga el apoyo de los legisladores oficialistas (la gran mayoría de los senadores pertenecen al Frente Para la Victoria, partido político de la actual Presidenta de la República Argentina).

5.1.2. Poder Ejecutivo

En cuanto a la historia presidencial argentina de los últimos años, destaca la elección como Presidente de Juan Domingo Perón, en 1946, la cual dio origen al “peronismo”, que luego emergería como Partido Justicialista. Luego de varios golpes militares (en 1955, 1962, 1966 y 1976) se vuelve a la democracia en 1983 con Raúl Alfonsín, de la Unión Cívica Radical. Ambos partidos aún marcan las tendencias políticas de los argentinos ⁹⁴:

Luego, en 1989, se genera un grave problema de gobernabilidad debido a la alta inflación, obligando a la renuncia del Presidente Alfonsín y dando paso a la elección de Carlos Menem, donde se crea la ley de convertibilidad. Es en esta época en la que se define al presidente como jefe de Gobierno y de Estado que está rodeado de un grupo de ministros, los que sirven solo como apoyo⁹⁵. Después de la crisis asiática asume Fernando de la Rúa, donde algunos resultados económicos relevantes fueron la fuga de capitales y el congelamiento de los depósitos bancarios, lo que dio paso a la eliminación de la ley de convertibilidad. Actualmente, la Presidenta de la Nación es Cristina Fernández de Kirchner, perteneciente al Frente Para La Victoria, quién cuenta con mayoría en la Cámara de Diputados, pero no ha estado al margen de problemas con los partidos.

Las causas de éste fuerte presidencialismo son argumentadas por Guzmán⁹⁶:

⁹⁴Spiller, P., Tommasi, M. “Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Argentina”. En Publicación: “Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies”. Inter-American Development Bank, 2008.

⁹⁵Guzmán Napurí, C. “La relación de Gobierno entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento”. Pontificia Universidad Católica de Perú, Fondo Editorial, 2003

⁹⁶Guzmán Napurí, C. “La relación de Gobierno entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento”. Pontificia Universidad Católica de Perú, Fondo Editorial, 2003

“En Argentina, el poder el Ejecutivo es muy fuerte por varias razones, entre las que se cuenta:

1. El acaparamiento de las funciones del Estado en un Ejecutivo muy grande y personalista por ser una nación, como casi todas en América del Sur, que da más poder a una persona que al que está dividido entre varias.
2. El debilitamiento del Congreso como institución, debido a su lentitud para generar normas y su bajo nivel de aceptación popular.
3. La inestabilidad política, muy relacionada con una clase militar a la cual le agrada detentar el poder.”

Es así como en Argentina el Ejecutivo es el principal hacedor de políticas del país (incluido el tema presupuestario), pero el problema es que el Presidente carece de incentivos para realizar políticas de largo plazo y termina por adoptar de manera muy discrecional las medidas políticas, ya que puede actuar unilateralmente. Como veremos, el Congreso es un actor político que posee muy poco peso, lo cual permite que el Presidente tenga un amplio margen para aplicar políticas de su propia preferencia.

5.1.3. Poder Legislativo

El Congreso argentino está organizado en dos Cámaras y tiene características diametralmente opuestas a las del Congreso chileno, las cuales van en contra del proceso necesario para alcanzar resultados cooperativos. Tal como argumentan Spiller y Tommasi⁹⁷:

“Los legisladores argentinos tienen tasas de reelección muy bajas y no tienden a servir a corto plazo en el Congreso; el Congreso no es un escenario muy importante donde realizar políticas; no está muy institucionalizado y no es un lugar donde reside la pericia política”.

Adicionalmente, las comisiones legislativas son muy mal evaluadas por su trabajo, dado que un mismo legislador participa en promedio en más de 4 comités (véase Cuadro 17, Apéndice), lo cual es un signo de falta de especialización.

⁹⁷Spiller, P., Tommasi, M. “Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Argentina”. En Publicación: “Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies”. Inter-American Development Bank, 2008.

Todo esto produce que el Congreso argentino no sea un centro creador de políticas de nivel nacional y de largo plazo. Así lo sostienen Spiller y Tommasi⁹⁸:

“El legado histórico y el contexto constitucional hacen al Congreso argentino un escenario muy débil para hacer políticas, que carece de profesionalismo. Los legisladores responden a las elites provinciales, las cuales se preocupan poco sobre la calidad de las políticas nacionales. Por otra parte, los poderes proactivos del Presidente son demasiado amplios en la práctica. Como resultado, los hacedores de política relevantes, como el Presidente, los gobernadores provinciales y los grupos de interés, carecen de un escenario institucionalizado en el cual puedan realizar acuerdos de política intertemporales. Adicionalmente, ellos no pueden delegar la ejecución de posibles acuerdos de política a una burocracia profesional, debido a que la burocracia argentina tiene varias debilidades intrínsecas. Tampoco pueden confiar en el cumplimiento de los contratos del Poder Judicial, porque es muy débil y politizado. Por lo tanto, la elaboración de políticas se convierte en el resultado de un juego no cooperativo, en el que cada actor se comporta en forma oportunista y trata de maximizar sus beneficios de corto plazo. Esto provoca inestabilidad en las políticas, mala coordinación y pobre ejecución”.

5.1.4. Actores de Veto

En la Argentina de los '90, dominaba un presidencialismo gobernado por decreto. Un tipo peculiar de decreto existente en este país son los DNU (Decretos de Necesidad y Urgencia), los cuales surgieron en 1983. El poder de veto y los DNU comenzaron a presionar al Congreso durante el gobierno de Carlos Menem (1989), ya que es en este período donde, se pueden hacer cambios y presentar proyectos de ley⁹⁹, Se enviaron en esta etapa 2 proyectos de ley fundamentales para el período de mandato del Presidente Menem. En 1994, se llevó a cabo una reforma constitucional, en donde se redujo el poder del Ejecutivo (ya que se acotó la capacidad de gobernar por decreto) y se fortificó el federalismo y los poderes de control del Congreso, entre otras cosas. Sin embargo, la figura

⁹⁸Spiller, P., Tommasi, M. “Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Argentina”. En Publicación: “Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies”. Inter-American Development Bank, 2008.

⁹⁹Beliacqua, V. “Enfoques institucionales teóricos del bicameralismo y del poder de veto aplicado a tres países en perspectiva comparada: Argentina, Brasil y Chile”, [s.a].

del Presidente aún se imponía ante el Congreso.

Para los años 1997-2001, el análisis sobre los actores de veto se basa fundamentalmente en el estudio hecho por Jorge Luciano Crisafulli¹⁰⁰.

En el año 1997, se forma una coalición entre el Frente por un País Solidario (FREPASO) y la UCR (Unión Cívica Radical). La oposición estaba conformada por el PJ (Partido Justicialista). Para que la coalición tuviese éxito, se debían alinear intereses¹⁰¹ de manera de que los votantes se sintieran identificados por la unión de estos dos partidos: sólo así, se alcanzaría el nivel de agregación deseado. En 1999, la unión entre el FREPASO y la UCR gana las elecciones presidenciales y además obtiene la mayoría de los escaños de los diputados en el Congreso.

Entonces, Argentina contaba con 3 jugadores de veto: La UCR, el FREPASO y el PJ. La coalición aportaba con 2 actores de veto (el partido ganador de las elecciones y el que no ganaba) y la oposición (PJ) actuaba como otro veto player. Se esperaba que el mayor número de actores de veto produjera una mayor estabilidad de las políticas. Sin embargo, el nuevo jugador con veto es “absorbido”¹⁰². Como sostiene Crisafulli¹⁰³:

“Dado el fuerte respaldo social y el alto grado de cohesión entre los partidos integrantes de la Alianza, hicieron que el grado de congruencia entre los actores de veto fuera alto y por ende que la estabilidad de políticas fuera relativamente baja”.

Esta inestabilidad se tradujo en la modificación del status quo de la política fiscal, con la intención de reducir el déficit fiscal. De esta manera, se llevaron a cabo políticas poco populares, que generaron un gran descontento en la sociedad con respecto a la alianza. Dentro de la coalición comenzaron a coexistir diferentes intereses, lo que provocó diferencias y en consecuencia, la división de un actor de veto: la coalición ya no era sólo un veto player sino que varios. El descontento de la población generaba posturas diferentes entre los partidos, por lo tanto, al aumentar las diferencias entre los partidos, la estabilidad de las

¹⁰⁰Crisafulli, J.L. “Actores de veto, coaliciones y la estabilidad de políticas fiscales”. Universidad Nacional de Córdoba, 2002.

¹⁰¹Esto se logro con propuestas amplias, que no generaran incoherencias entre los dos partidos miembros de la coalición.

¹⁰²Tsebelis, G. “Jugadores con veto: cómo funcionan las instituciones políticas”. 2006.

¹⁰³Crisafulli, J.L. “Actores de veto, coaliciones y la estabilidad de políticas fiscales”. Universidad Nacional de Córdoba, 2002.

políticas aumentaba. Además, como destaca Crisafulli¹⁰⁴:

“Si bien los partidos de la oposición parecen ser firmes en sus propuestas, no tienen del todo definido cuales serían las verdaderas políticas a implementar con el fin de cumplirlas. La oposición sólo tiene incentivo a tomar la postura que les convenga bajo el criterio de maximización de votos, esto es, ponerse al frente del reclamo de los votantes para con el Gobierno de turno en cuanto a objetivos a conseguir”.

De esta manera, aumentaba la polarización de las políticas e ideologías entre la Alianza y la Oposición, lo que trae como consecuencia mayor estabilidad de éstas. Sin embargo, esta mayor estabilidad incrementa la inestabilidad gubernamental.

Ante la crisis enfrentada por Argentina en el 2001, el Presidente de la Rúa llama a la conformación del “Pacto de gobernabilidad”, con el objetivo de disminuir el número de actores de veto y de esta manera, debilitar el grado de estabilidad de las políticas, para lograr modificar el status quo vigente. Como sostiene Crisafulli¹⁰⁵:

“La única manera de salir de esta rigidez política a la cual se enfrentaba el Gobierno, era incorporar al mismo, a alguien que tuviera la mejor imagen posible en la mayor cantidad de sectores, con el fin de que los representantes de éstos (actores de veto opositores) votaran a favor de las medidas que se propusieran, para de esta manera modificar el statu quo”.

En esa dirección, asume como Ministro de Economía Domingo Cavallo, el cual gana el apoyo de los distintos sectores, reduciendo de esta forma la rigidez de las políticas en Argentina. Por lo tanto, tal como argumenta Crisafulli¹⁰⁶:

“... en este período gobernó un partido de coalición que agregó un actor de veto al sistema. De esta manera, aumentó la estabilidad de políticas haciéndose más difícil la introducción de medidas fiscales necesarias para revertir el statu quo. Y dado la gravedad de éste, se generó la ruptura de la coalición y posteriormente la caída del Gobierno del Presidente de la Rúa”.

¹⁰⁴Crisafulli, J.L. “Actores de veto, coaliciones y la estabilidad de políticas fiscales”. Universidad Nacional de Córdoba, 2002.

¹⁰⁵Crisafulli, J.L. “Actores de veto, coaliciones y la estabilidad de políticas fiscales”. Universidad Nacional de Córdoba, 2002.

¹⁰⁶Crisafulli, J.L. “Actores de veto, coaliciones y la estabilidad de políticas fiscales”. Universidad Nacional de Córdoba, 2002.

5.2. Brasil

En segundo lugar, analizaremos el caso brasileño. Si bien el sistema institucional brasileño tiene algunas falencias, la calidad de las políticas públicas es buena, tal como se puede apreciar en el Cuadro 15 (Apéndice). Esto tiene relación con la buena interacción de otros elementos institucionales relevantes, tal como veremos a continuación.

5.2.1. Sistema Político

Desde la vuelta a la democracia, en 1970, se han desarrollado coaliciones estables, que han gozado de mayoría postelectoral en el Congreso, lo que se ha traducido en un alto nivel de gobernabilidad. A pesar de que algunos presidentes no han tenido mayoría legislativa por medio de su propio partido, los poderes legislativos y no legislativos que goza el Ejecutivo han sido capaces de mejorar la sostenibilidad de las políticas en el Congreso. Los congresales votan de acuerdo al líder de su partido, ya que con esto tienen altas probabilidades de tener sobrevivencia política en las esferas locales. Los presidentes de los partidos pueden sustituir a los miembros de las comisiones en cualquier momento y negocian con el Ejecutivo las demandas de los miembros de su partido a través de decidir si un ítem será o no considerado como urgente.

En cuanto al sistema actual de partidos, podemos decir que está muy fragmentado, tal como se puede observar en el Cuadro 13. Esta gran fragmentación tiene como consecuencia que el partido político del actual Presidente Lula Da Silva, Partido dos Trabalhadores, no goce de mayoría en el Congreso. Sin embargo, hay otras características que sí posee el sistema político brasileño, las cuales permiten que el nivel de políticas públicas que se implementan sea relativamente bueno. En esa dirección, Stein, Tommasi, Echebarría, Lora y Payne¹⁰⁷ destacan que:

“Brasil tiene un Congreso con una capacidad relativamente buena para formular políticas, una burocracia fuerte y un Poder Judicial independiente.”

¹⁰⁷Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E. y Payne, M. “La Política de las Políticas Públicas”, Capítulo 7: La formulación de políticas en diferentes países. Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

Cuadro 13: PARTIDOS POLÍTICOS EN BRASIL

Partido Político	Diputados	Senadores
Partido do Movimento Democrático Brasileiro, PMDB	94	20
Partido Trabalhista Brasileiro, PTB	1	7
Partido Renovador Trabalhista Brasileiro, PRTB	1	
Partido Republicano Brasileiro, PRB	4	1
Partido da Social Democracia Brasileira, PSDB	58	13
Partido Socialista Brasileiro, PSB	30	2
Partido Trabalhista Cristão, PTC	1	
Partido Comunista do Brasil, PCdoB	13	1
Partido Democrático Trabalhista, PDT	25	5
Democratas, DEM	57	13
Partido Verde, PV	14	
Partido Humanista da Solidariedade, PHS	3	
Partido Trabalhista do Brasil, PTB	19	
Partido da Mobilização Nacional, PMN	4	
Partido Progressista, PP	41	1
Partido da República, PR	41	4
Partido Social Cristão, PSC	11	1
Partido Socialismo e Liberdade, PSOL	3	1
Partido Popular Socialista, PPS	13	
Partido dos Trabalhadores, PT	80	12
Total	513	81

Fuente: Elaboración Propia, en base a datos del Honorable Congreso de Brasil.

5.2.2. Poder Ejecutivo

En cuanto a la historia presidencial, cabe destacar que durante el gobierno de Sarney¹⁰⁸ se aprueba la Constitución en 1988. En ella, se establecen las facultades de los diferentes actores políticos y tal como describen Lee, Melo, Mueller y Pereira¹⁰⁹, se define la existencia de:

“Fuertes poderes presidenciales que conducen el proceso de formulación de políticas, a pesar de que son controlados por los poderes constitucionales del Congreso, el Poder Judicial, los gobernadores de los estados y el Ministerio Público. La elaboración de

¹⁰⁸Presidente de Brasil desde 1985 hasta 1990.

¹⁰⁹Lee, A., Melo, A., Mueller, B. y Pereira, C. “Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Brazil”. Inter-American Development Bank, 2006.

políticas comienza con una interacción entre el Presidente y los miembros del Congreso, a pesar de que es siempre bajo la sombra de los otros actores políticos” ... “La Constitución devolvió autonomía administrativa a los gobiernos subnacionales, e hizo una nueva redistribución de las responsabilidades”.

Además, la nombrada Constitución poseía originalmente muchos artículos extremadamente detallados, lo cual respondía a la falta de credibilidad y confianza en el sistema político del momento. De esta manera, como argumentan Lee, Melo, Mueller y Pereira¹¹⁰:

“... la escritura de un artículo constitucional fue un método institucional “seguro” con el cual los actores políticos podrían realizar transacciones políticas con cierto grado de certeza de que sus acuerdos se harían valer” ... “El nivel inicial de constitucionalización de las políticas públicas produjo gran rigidez en las políticas públicas en general”.

Éstas rigideces se han ido corrigiendo a través de enmiendas institucionales, las cuales en algunos casos se han traducido en entregar mayor poder al Ejecutivo.

Otro momento político importante ocurre en 1993, cuando hubo un plebiscito para determinar si era preferible instaurar una República parlamentaria, una Monarquía constitucional o si se continuaba con el gobierno presidencial. La respuesta fue la tercera, manteniéndose un régimen presidencialista, el cual tiene en la actualidad a Lula Da Silva como jefe de Estado y de Gobierno.

El presidencialismo brasileño se plasma en las atribuciones que posee el Ejecutivo en relación a las leyes de presupuesto, en las cuales el Presidente debe definir:

1. El plan.
2. Las directrices presupuestarias.
3. Los presupuestos anuales.

Pero el Poder Ejecutivo no solo incluye al Gobierno Federal, sino también al Estatal y Municipal. El Gobierno Estatal es el encargado de la administración de cada una de las entidades de la federación y es elegido por voto popular directo, conforme a lo expresado

¹¹⁰Lee, A., Melo, A., Mueller, B. y Pereira, C. “Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Brazil”. Inter-American Development Bank, 2006.

en la Constitución Federal. En cuanto al Gobierno Municipal, tiene completa autonomía en su organización, administración y recaudación de impuestos. El Gobierno Federal está constituido por el Presidente, los Ministros y los Secretarios. La duración del mandato presidencial es de cuatro años, sin reelección, por voto directo, mayoritario a dos vueltas. Este sistema electoral es igual al caso chileno, ya que en nuestro país la duración del mandato es de cuatro años desde la elección de la Presidenta Michelle Bachelet (antes la duración era de seis años).

Además, el Presidente debe establecer las normas de gestión financiera y de gestión de la propiedad directa e indirecta, así como las condiciones para la creación y el funcionamiento de los fondos y luego de enviarlos recibe enmiendas del Legislativo, las cuales el gobierno puede vetar o no. Este mecanismo es muy útil, ya que el no tomar en cuenta las enmiendas tiene un alto costo para el Presidente (porque en el futuro necesita que exista apoyo para la Agenda de Gobierno), lo cual se puede traducir en la no aprobación de una ley. Esta transacción facilita la obtención de acuerdos, ya que ambos tienen un alto poder de negociación. Entonces, se dan dos situaciones: los legisladores quieren ser reelegidos y el Presidente requiere de apoyo. Esta forma de beneficio mutuo aumenta los costos de salirse de los acuerdos y hace que los hacedores de política maximicen el bien público nacional, aunque dichos acuerdos no se obtengan el 100 % de las veces.

En concreto, el Ejecutivo tiene los incentivos de crecimiento económico y el Congreso busca una distribución adecuada entre sus constituyentes (principalmente, distribución geográfica). Estas diferencias en los objetivos de ambos agentes hace que pueda haber beneficio mutuo en las transacciones. El mecanismo funciona a través de la apropiación por parte de los legisladores del gasto de gobierno para proyectos que intentan dar beneficios particulares, a cambio del apoyo de ellos en reformas claves que requiere el Ejecutivo. El incentivo del Presidente es que el presupuesto se mantenga como un porcentaje estable del producto, ya que de lo contrario será castigado a través de los mercados de capitales externos.

Adicionalmente, el Presidente tiene iniciativa exclusiva en el presupuesto anual. Aunque los legisladores tienen derecho a proponer enmiendas individuales, el Ejecutivo determina qué enmiendas serán adecuadas, elaborando el presupuesto de acuerdo a la disponibilidad

de recursos del tesoro nacional.

En cuanto al tema tributario, el presidencialismo brasileño es fundamental en la aplicación de reformas al engorroso sistema que poseen, aunque no siempre son exitosas. Se puede nombrar el caso en que se quiso reformar en 1999 el ICMS (Impuesto a la Circulación de Mercaderías y Servicios, similar al IVA de Chile), para aumentar su base y hacerlo nacional, ya que hasta entonces era estatal. No se logró realizar la modificación, debido a la falta de coordinación y la incertidumbre. Se puede decir, entonces, que los actores estaban de acuerdo en que debía reformarse el sistema, pero fueron incapaces de llegar a un consenso sobre cómo hacerlo.

En síntesis, el gran presidencialismo brasileño, a diferencia del argentino, si es capaz de promover políticas de largo plazo. Tal como argumentan Lee, Melo, Mueller y Pereira¹¹¹:

“El Presidente utiliza sus poderes para llevar a cabo una agenda de políticas y reformas estables y adaptables”. ... “El Presidente es capaz de usar sus poderes para controlar la agenda legislativa y para crear una coalición de apoyo estable que permita reformar las políticas”.

5.2.3. Poder Legislativo

Con respecto al Poder Legislativo, cabe destacar que los brasileños también poseen un Congreso bicameral. Los legisladores no cuentan con recursos como la censura o la interpelación, pero si pueden realizar acusaciones constitucionales, participar en la resolución sobre tratados y tienen la capacidad de “investigar, preguntar y juzgar” en temas relativos a las constituciones.

Los legisladores son elegidos por cuatro años en lista abierta, lo que puede representar un incentivo para responder más a las demandas de sus distritos que a los partidos a los que pertenecen. Pero esto tiene un contrapeso y es que los partidos tienen la capacidad de designar, reasignar y sustituir a los integrantes de las comisiones. Esto hace que exista una estrecha relación entre el Poder Ejecutivo y los partidos y se manifiesta en una disciplina partidaria que permite que sean los partidos y no los individuos los que tomen

¹¹¹Lee, A., Melo, A., Mueller, B. y Pereira, C. “Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Brazil”. Inter-American Development Bank, 2006.

las decisiones con un horizonte de largo plazo, limitando el número de actores involucrados. Adicionalmente, el incentivo de los legisladores por gobernar hacia sus distritos se ve limitado por el poder del Presidente, tal como sostienen Stein, Tommasi, Echebarría, Lora y Payne¹¹²:

“Incluso después de aprobadas estas enmiendas, el Presidente tiene poder discrecional durante la etapa de ejecución del presupuesto para decidir cuáles reciben financiamiento y cuáles no. Esto constituye una poderosa moneda de cambio que el presidente puede utilizar a fin de obtener respaldo político para su programa de gobierno. El éxito electoral de los legisladores depende de que se lleven a cabo sus proyectos en sus respectivos distritos, de manera que a menudo están dispuestos a hacer concesiones en materia de política a cambio de esos proyectos de inversión”.

Otra elemento que beneficia los acuerdos de largo plazo es que las tasas de reelección son altas. Esto facilita la formación de profesionales de la política que se dan cuenta que es mejor ser parte de acuerdos intertemporales. Además, el Congreso brasileño es considerado uno de los que cuenta con mayor apoyo técnico, lo cual aumenta la información de utilidad en la que se basan los legisladores para tomar las decisiones.

5.2.4. Actores de Veto

Por último, en cuanto a los actores de veto, podemos decir que la Constitución de 1988 establece la capacidad de generar decretos por parte del Ejecutivo (tiene poder de veto ante situaciones de relevancia y de urgencia). Es así como, tal como establece Beliacqua¹¹³, el Presidente:

“... cuenta con varios atributos que lo convierten en un actor de veto institucional: tienen capacidad de dar prioridad a los proyectos de ley enviados por el gobierno, capacidad de iniciar legislación por decreto, entre otros”.

¹¹²Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E. y Payne, M. “La Política de las Políticas Públicas”, Capítulo 7: La formulación de políticas en diferentes países. Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

¹¹³Beliacqua, V. “Enfoques institucionales teóricos del bicameralismo y del poder de veto aplicado a tres países en perspectiva comparada: Argentina, Brasil y Chile”, [s.a].

Sin embargo, para la aprobación de éstos decretos se necesita mayoría legislativa, por lo tanto el poder de veto legislativo se encuentra a la altura del poder de veto presidencial.

Así, como argumenta Beliacqua¹¹⁴, los presidentes enfrentan:

“... dificultades para imponer su agenda en la legislatura, las iniciativas no llegan a la votación, otras no pueden salir de las comisiones y otras no llegan al congreso. Los legisladores actúan con autonomía y con capacidad de resistencia a los líderes partidarios”. ... “La fragmentación partidaria alta actúa como un factor que hace peligrar la gobernabilidad”.

Por su parte, como establecen Lee, Melo, Mueller y Pereira¹¹⁵:

“La Corte Suprema juega un rol de veto porque es la institución de revisión judicial en el país. Dos instrumentos pueden ser usados por los actores en la revisión judicial:

1. El *ação direta de inconstitucionalidade* (petición de anular la decisión por considerarla insconstitucional).
2. El *ação declaratória de constitucionalidade* (petición de confirmación de la Constitución en una decisión)”.

Con respecto al federalismo (con sus gobernadores), Beliacqua¹¹⁶ sostiene que:

“... dispersa el poder y debilita la gobernabilidad. Debería ser percibido como un actor de veto activo que obliga a la negociación y a la cooperación. Otros actores partidarios podemos observarlos en la burocracia y el equipo técnico que asesora las reformas económicas brasileñas, cabe señalar que tal actor escaseo en la reforma Argentina de Menem”.

Teniendo en cuenta el juego político entre el Ejecutivo y el Legislativo, es interesante evaluar como interactúan y observar como se benefician mutuamente de los acuerdos políticos. Tal como sostienen Lee, Melo, Mueller y Pereira¹¹⁷:

¹¹⁴Beliacqua, V. “Enfoques institucionales teóricos del bicameralismo y del poder de veto aplicado a tres países en perspectiva comparada: Argentina, Brasil y Chile”, [s.a].

¹¹⁵Lee, A., Melo, A., Mueller, B. y Pereira, C. “Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Brazil”. Inter-American Development Bank, 2006.

¹¹⁶Beliacqua, V. “Enfoques institucionales teóricos del bicameralismo y del poder de veto aplicado a tres países en perspectiva comparada: Argentina, Brasil y Chile”, [s.a].

¹¹⁷Lee, A., Melo, A., Mueller, B. y Pereira, C. “Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Brazil”. Inter-American Development Bank, 2006.

“Para alcanzar el objetivo de una economía fuerte, los presidentes se centran primero en la estabilidad fiscal y monetaria (por ejemplo, el Plan Real) y luego en reformas de pensiones y de impuestos. Para lograr estos fines, los presidentes han entregado beneficios a los miembros del Congreso como retribución por sus votos en partes fundamentales de la legislación. Un elemento clave en este intercambio es la asignación de algunos puestos ministeriales y nombramientos en la burocracia”. ... “Este juego puede ser visto como una secuencia, con jugadores de veto y shocks externos como limitantes del Presidente y del Congreso”.

5.3. México

Por último, analizaremos el caso de México. Su sistema político se ha basado históricamente en el clientelismo (fundamentalmente durante el apogeo del PRI), pero que a pesar de eso, su diseño de políticas posee algunos de los rasgos necesarios para fomentar la cooperación. Así lo sostienen Lehoucq, Negretto, Aparicio, Nacif y Benton¹¹⁸, los cuales argumentan que el proceso de formulación de políticas mexicano:

“... es consistente con el argumento de que la cooperación política entre un número pequeño de actores políticos lleva al desarrollo de vínculos intertemporales estables”.

5.3.1. Sistema Político

El sistema de partidos mexicano reconoce a ocho partidos políticos, siendo los más importantes el PAN (Partido de Acción Nacional), el PRD (Partido de Revolución Democrática) y el PRI (Partido Revolucionario Institucional). Como se puede observar en el Cuadro 14, el PAN (partido del actual Presidente) cuenta con mayoría en ambas Cámaras, con aproximadamente el 40 % de los escaños.

Cuadro 14: PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

Partido Político	Diputados	Senadores
PAN	207	52
PRD	127	33
PRI	106	26
PT	11	5
Convergencia	18	5
Verde	17	6
Nueva Alianza	9	0
Alternativa	5	1
Total	500	128

Fuente: Elaboración Propia, en base a datos del Honorable Congreso de México.

Sin embargo, este sistema político basado en tres partidos se desarrolló recientemente.

¹¹⁸Lehoucq, F., Negretto, G., Aparicio, F., Nacif, B. y Benton, A. Capítulo 8: “Policymaking in México: Under One-Party Hegemony and Divided Government”. En Publicación: “Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies”. Inter-American Development Bank, 2008.

Por más de 70 años (concretamente, desde 1929), el sistema político mexicano estuvo dominado por un sólo partido político, el PRI. Esto produjo varias consecuencias en la calidad de las políticas adoptadas, entre las que se nombran¹¹⁹:

“Las políticas públicas durante el imperio del PRI se mantuvieron estables y coordinadas, sólo porque un proceso de formulación de políticas centralizado permitía al Presidente dirigir la política en torno a sus preferencias y la regla de un solo partido le dio cierta continuidad a las políticas entre los sexenios. Las políticas también fueron clientelistas y privadas, dado que el PRI atendía intereses corporativos. A pesar de la regla de un sólo partido, las políticas públicas durante el apogeo del PRI fueron muy poco adaptables”.

A éste primera etapa de análisis se la define como un período de autoritarismo, el cual estuvo basado en la hegemonía de un solo partido político. Tal como se dijo, durante esa fase y principalmente hasta los '70, se produjeron políticas estables y coordinadas. Sin embargo, el diseño no estuvo exento de fallas. Como argumentan Lehoucq, Negretto, Aparicio, Nacif y Benton¹²⁰:

“El autoritarismo evitó el desarrollo de una burocracia profesional de alta calidad. Mantuvo al Poder Judicial imposibilitado de forzar el logro de acuerdos estables y modernos que trascendieran las relaciones personales entre el Presidente, los miembros del gabinete y los líderes corporativos”. ... “... los presidentes pertenecientes al PRI pospusieron el tratamiento de problemas engorrosos. Por esa razón, durante los '70 y principios de los '80, los presidentes mexicanos hicieron poco por solventar la crisis en la balanza de pagos y el incremento en la deuda pública (extranjera), dada la rigidez en las políticas de recaudación de impuestos y gastos. El costo de reformar una economía que fue macroeconómicamente inestable durante los '70 ayuda a explicar por qué la volatilidad económica no forzó cambios en las políticas de un proceso de formulación de políticas altamente centralizado”.

Entonces, cuando el crecimiento decayó a finales de los '70, este diseño de políticas no pudo acomodarse a la inestabilidad económica.

¹¹⁹Lehoucq, F., Negretto, G., Aparicio, F., Nacif, B. y Benton, A. Capítulo 8: “Policymaking in México: Under One-Party Hegemony and Divided Government”. En Publicación: “Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies”. Inter-American Development Bank, 2008.

¹²⁰Lehoucq, F., Negretto, G., Aparicio, F., Nacif, B. y Benton, A. Capítulo 8: “Policymaking in México: Under One-Party Hegemony and Divided Government”. En Publicación: “Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies”. Inter-American Development Bank, 2008.

Luego, podemos diferenciar un segundo período de análisis, el cual se extiende desde 1997 hasta la fecha. Se caracteriza por el ya descrito dominio de 3 partidos en la escena política, lo cual sin duda ha conducido a una mayor democratización del sistema. Este hecho ha permitido descentralizar el diseño de políticas y dejar atrás (en cierta medida) el clientelismo, pasando a adoptar medidas que beneficien a un mayor porcentaje de la población. Es interesante notar que en este período, como establecen Lehoucq, Negretto, Aparicio, Nacif y Benton¹²¹:

“El Presidente fue más poderoso en apariencia que en realidad. Casi todo el apoyo del Congreso para iniciativas ejecutivas oculta el hecho de que los presidentes mexicanos, a menos que estén en frente de crisis serias, no pueden garantizar la aprobación de medidas importantes que redistribuyan los recursos más allá de los grupos corporativos en los cuales es basado el apoyo. Sólo en temas no controversiales el Presidente podría ganar el consentimiento de los sectores corporativos y organizar trámites para promulgar o cambiar las leyes. Este resultado sugiere que la centralización del poder político no sustituye la construcción de los consensos políticos necesarios para la efectividad de las políticas públicas”.

5.3.2. Poder Ejecutivo

Un suceso político importantísimo ocurre durante las elecciones del 2000, cuando por primera vez en 71 años ocurre la alternancia en el poder: el PAN y los ecologistas derrotan al PRI, eligiendo a Vicente Fox como Presidente. Luego, en las últimas elecciones presidenciales del 2006, salió electo (por un pequeño margen) Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, no sin cuestionamientos por parte del candidato derrotado Andrés Manuel López Obrador. De esta manera, el PAN sigue actualmente al mando del poder de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto al poder del Ejecutivo, el Presidente mexicano (que también es jefe de Estado y de gobierno) goza de amplias facultades. El sistema se rige por la Constitución de 1917, en la cual es el quién promulga las leyes, nombra secretarios de Gobierno, dirige la política

¹²¹Lehoucq, F., Negretto, G., Aparicio, F., Nacif, B. y Benton, A. Capítulo 8: “Policymaking in México: Under One-Party Hegemony and Divided Government”. En Publicación: “Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies”. Inter-American Development Bank, 2008.

general entre otras aptitudes¹²²

Por otro lado, hay facultades que, a diferencia de otros países latinoamericanos, México no goza. Al respecto, Negretto¹²³ sostiene que:

“La Constitución mexicana no otorga al Presidente ningún tipo de poder de agenda; tiene la capacidad de enviar iniciativas de leyes, pero carece de instrumentos para forzar a los legisladores a someterlas a votación. El Ejecutivo tiene la iniciativa exclusiva para presentar el presupuesto, pero los diputados pueden enmendar libremente su propuesta. En México no existe ni siquiera la capacidad unilateral para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias para deliberar sobre propuestas del presidente, un moderado poder de agenda que incluyen la mayoría de las constituciones latinoamericanas”.

En cuanto a la ley de presupuesto, en el 2006 se hicieron una serie de reformas que, entre otras cosas, le dieron atribución exclusiva a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de fijar la fórmula para el cálculo del precio del petróleo en el mercado mundial. Esto le da más poder al Ejecutivo en materia presupuestaria, pero también se define que el programa va a ser programático para fijar metas y objetivos viables.

5.3.3. Poder Legislativo

El Congreso mexicano está organizado en dos Cámaras y tiene las atribuciones de controlar al Poder Ejecutivo y elaborar leyes. Sin embargo, no posee las facultades de censura o interpelación. Ha representado históricamente a los llamados sectores corporativos, por lo cual el sistema tiene rasgos bastante clientelistas. Siendo más específicos, tal como sostienen Lehoucq, Negretto, Aparicio, Nacif y Benton, A.¹²⁴:

“Hasta antes de los ’90, los procedimientos de nominación centralizados y la prohibición de reelección legislativa hacían que los senadores y diputados dependieran de cumplir las demandas del Presidente y de los sectores corporativos en el seno del PRI. La

¹²²Guzmán Napurí, C. “La relación de Gobierno entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento”. Pontificia Universidad Católica de Perú, Fondo Editorial, 2003

¹²³Negretto, G. “La reforma constitucional en México. Apuntes para un debate futuro”. 2006.

¹²⁴Lehoucq, F., Negretto, G., Aparicio, F., Nacif, B. y Benton, A. Capítulo 8: “Policymaking in México: Under One-Party Hegemony and Divided Government”. En Publicación: “Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies”. Inter-American Development Bank, 2008.

ruptura de la relación electoral entre votantes y representantes permitió que el PRI beneficiara a los sectores urbanos, aún cuando la mayoría de los mexicanos vivían en áreas rurales hasta los '60".

De esta forma, vemos como antes de los '90 las políticas aplicadas eran, en favor de los sectores corporativos. Desde fines de los '90, el sistema de 3 partidos ha permitido que el diseño de políticas sea menos clientelista y ha posibilitado beneficiar en mayor medida a los sectores rurales. El problema es que éste proceso se ha desarrollado a costa del incremento de la división gubernamental. Es así como ha disminuido, pero no eliminado la representación de las corporaciones, situando al PRI en la posición del medio en el Congreso.¹²⁵:

5.3.4. Actores de Veto

Durante la etapa autoritaria (1929-2000) el sistema político estaba totalmente dominado por el PRI, tanto en el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Al despotenciarse el poderío del PRI (desde fines de los '90), disminuyó la centralización en el proceso de formulación de políticas y la discreción del Presidente para asignar recursos. El resultado fue una descentralización del proceso, lo cual ha generado que los Estados y las municipalidades se conviertan en jugadores de veto. En cuanto al poder Ejecutivo, se dice que el presidente también posee poder de veto que para ser superado requiere de dos tercios en cada cámara. Por último, con respecto al poder judicial la estrategia de corto plazo de la Corte suprema ha sido actuar como un jugador de veto¹²⁶

¹²⁵Lehoucq, F., Negretto, G., Aparicio, F., Nacif, B. y Benton, A. Capítulo 8: "Policymaking in México: Under One-Party Hegemony and Divided Government". En Publicación: "Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies". Inter-American Development Bank, 2008.

¹²⁶Lehoucq, F., Negretto, G., Aparicio, F., Nacif, B. y Benton, A. Capítulo 8: "Policymaking in México: Under One-Party Hegemony and Divided Government". En Publicación: "Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies". Inter-American Development Bank, 2008.

6. Observaciones Finales

Como hemos podido apreciar, el establecimiento de instituciones sólidas es un requisito absolutamente necesario para alcanzar buenos resultados en términos macroeconómicos. En esa dirección, importantes organismos internacionales especifican concretamente cuales son las condiciones institucionales que deben estar presentes para conducir a los hacedores de política hacia la obtención de resultados cooperativos. Chile ha seguido de cerca éstas recomendaciones y ha sido capaz de crear un entorno institucional adecuado para alcanzar consensos políticos. Hay elementos clave que han permitido éste desarrollo, entre los cuales se encuentran algunos de corte histórico, otros de corte político y otros de corte esencialmente macroeconómico.

En relación a los factores históricos, destacan las distintas constituciones, las cuales sin duda han afectado de manera importante “la forma de hacer las cosas en el país”, implantando un modelo de gobierno fuertemente presidencialista. La instauración de cada Constitución deja en evidencia el contexto político en el que se encuentra el país antes de su promulgación, ya que al analizarlas se desprende que cada una de ellas intenta corregir lo ocurrido en la etapa previa. En todo el período analizado, desde 1833 a la fecha, cada Constitución le ha otorgado amplias facultades al Ejecutivo, lo cual sólo se interrumpió durante la República parlamentaria, siendo éste fuerte presidencialismo un rasgo fundamental de nuestra historia política.

En relación a los factores políticos, hay varias aristas interesantes a analizar, las cuales están íntimamente relacionadas. El gran poder del Ejecutivo que acabamos de describir se plasma en el rol protagónico que éste tiene en la elaboración de la Agenda Política, particularmente en la definición del presupuesto. Pero éste poder debe enfrentarse a una serie de actores de veto, lo cual de alguna manera enriquece al sistema y hace que aprobar una ley en nuestro país constituya un verdadero compromiso político¹²⁷. Un segundo punto fundamental es el rol del Ministerio de Hacienda en la elaboración del presupuesto público, lo cual produce que la toma de decisiones en temas relacionados con las arcas fiscales sea muy jerarquizada y a la vez muy técnica. Un tercer punto importante del sistema

¹²⁷Aninat, C., Landregan J., Navia P. y Vial, J. “Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Chile”. Inter-American Development Bank, 2006.

chileno es el disponer de partidos políticos de “larga vida”, lo cual crea un escenario propicio para alcanzar un equilibrio cooperativo, donde se tiene en cuenta una perspectiva intertemporal al llevar a cabo una cierta política. El sistema electoral binominal disminuye la fragmentación del sistema de partidos ya que incentiva a que éstos se agrupen en coaliciones políticas, lo cual reduce el número de actores relevantes en el juego político. Chile, al tener solo dos coaliciones políticas estables, enfrenta menos problemas para poder llegar a acuerdos cooperativos.

En relación a los factores macroeconómicos, es de importancia que los intereses de los distintos tomadores de decisiones sean comunes ya que sólo así se logra el consenso político-económico que requiere el país. Como hemos visto, Chile ha logrado llegar a éstos acuerdos. El ejemplo más claro es la instauración de la autonomía del Banco Central, la que a pesar de arrebatarle al gobierno de turno la posibilidad de emitir dinero cuando lo estime conveniente (principalmente en períodos pre-eleccionarios), es un acuerdo que se logró obtener al tener claro que en el largo plazo traería consecuencias beneficiosas para el país. Esta manera de llevar la política monetaria y cambiaria, acompañada por una política fiscal prudente (basada en la regla de superávit estructural) y de una política financiera responsable (basada en la regulación bancaria), ha sentado los cimientos sobre los cuales se ha construido nuestra sólida posición macroeconómica.

Hemos visto que los actores que toman las decisiones tienen que tener los incentivos necesarios para que la implementación de políticas públicas se aplique de forma adecuada, además de desarrollarse en un contexto apropiado para formar acuerdos, que pueden establecerse incluso etapas muy tensas. En el caso chileno se ha observado que éstos incentivos existen y una clara evidencia de aquello es lo ocurrido durante la transición a la democracia, en donde ambos sectores (partidarios del gobierno militar y Concertación) tuvieron que ceder para poder llegar a un acuerdo medianamente beneficioso para los dos.

Además, por características geográficas, existía un dominio del centro por sobre las provincias que permitió un desarrollo de la agricultura que favorece las transacciones intertemporales, ya que se dió una alta agregación de quienes eran los responsables de la toma de decisiones y los que definían las políticas.

En comparación con otros países latinoamericanos, hemos podido apreciar que Chile

ha desarrollado un diseño institucional mucho más adecuado para alcanzar resultados cooperativos, lo cual se ve reflejado en las diferencias existentes entre los resultados macroeconómicos obtenidos por Chile y por otros países latinoamericanos. Como sostienen Stein, Tommasi, Echebarría, Lora y Payne¹²⁸:

“Chile parece encontrarse en la senda de la consolidación institucional y de políticas. Los gobiernos democráticos iniciales mantuvieron el núcleo de las reformas económicas emprendidas durante la dictadura militar, sin dejar de avanzar (aunque lentamente, según algunas opiniones) en el frente social y democrático. Estos pasos se han dado con un estilo de formulación de políticas mucho más consensuado e institucionalizado que el de otros países latinoamericanos.”

¹²⁸Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E. y Payne, M. “La Política de las Políticas Públicas”, Capítulo 7: La formulación de políticas en diferentes países. Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

Bibliografía

- [1] ALESINA, A., HAUSMANN, R., HOMMES, R. y STEIN, E. “Budget Institutions and Fiscal Performance In Latin America” . Inter-American Development Bank, 1999.
- [2] ANINAT, C., LANDREGAN, J., NAVIA, P. y VIAL, J. “Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Chile” . Inter-American Development Bank, 2006.
- [3] ARELLANO, J.P. “Del Déficit al Superávit Fiscal: Razones para una transformación estructural en Chile” . Estudios Públicos N°101, 2006.
- [4] BANCO CENTRAL DE CHILE. “Indicadores Económicos y Sociales de Chile 1960-2000”, 2001.
- [5] BEVILACQUA, V. “Enfoques institucionales teóricos del bicameralismo y del poder de veto aplicado a tres países en perspectivas comparada: Argentina, Brasil y Chile” . [s.a]
- [6] BIANCHI A., “La autonomía del Banco Central de Chile: Origen y Legitimación” . Banco Central de Chile. Documentos de Política Económica N°26, Septiembre 2008.
- [7] BLANKE, J., GEIGER, T., MIA, I. Y DRZENIEK, M. “The Global Competitiveness Report, 2008-2009” . World Economic Forum, 2008.
- [8] CÁRCAMO SIRGUIADO, U. “La Canonización del Orden Público: 1833” . Revista de Estudios Históricos, Volumen 3, N° 1. Agosto de 2006.
- [9] CAREY, J.M. “Los Efectos del Ciclo Electoral sobre el Sistema de Partidos y el Respaldo Parlamentario al Ejecutivo” . Estudios Públicos N° 55, 1994.
- [10] CAREY, J.M. “Parties, Coalitions, and the Chilean Congress in the 1990s” . Washington University, 1998.
- [11] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE CHILE, jurada y promulgada el 25 de Mayo de 1833. Biblioteca Nacional.

- [12] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE CHILE, jurada y promulgada el 18 de Septiembre de 1925. Biblioteca Nacional.
- [13] CRISAFULLI, J.L. "Actores de Veto, Coaliciones y la estabilidad de Políticas Fiscales". Universidad Nacional de Córdoba, 2002.
- [14] DRAKE, P. "La Misión Kemmerer a Chile: Consejeros Norteamericanos, Estabilización y Endeudamiento, 1925-1932". Cuadernos de Historia. Departamento de Ciencias Históricas, Universidad de Chile, Julio 1984.
- [15] EICHENGREEN, B., HAUSMANN, R. y VON HAGEN, J. "Reforming Budgetary Institutions in Latin America: The Case for a National Fiscal Council". 1999.
- [16] ENCINA, F. "Nuestra Inferioridad Económica". Editorial Universitaria. Quinta Edición, 1981.
- [17] EYZAGUIRRE, N. "Exposición sobre el estado de la Hacienda Pública". Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos, Octubre 2001.
- [18] FERRARO, R. y RIVEROS, L. "La Historia Económica del siglo XIX a la luz de la evolución de los precios". Estudios de Economía, 1985.
- [19] FONTAINE, J.A. Capítulo 10: "Banco Central Autónomo: En Pos de la Estabilidad". En publicación: "La Transformación Económica de Chile", CEP, 2001.
- [20] FUENTES, C. Cuarto Panel: "Institucionalidad Política para Fortalecer la Democracia Son los Partidos 'Stupid!' " en Seminario Cep-Expansiva "Institucionalidad para el Desarrollo: Los nuevos desafíos", 2007.
- [21] GARRETÓN, M.A. "La cuestión del régimen de gobierno en el Chile de hoy". En publicación: Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en America Latina, CLACSO, 2001.
- [22] HERNÁNDEZ, E. "Sistema electoral y sistema de partidos en México (1994-2000)". Universidad Autónoma de Sinaloa, México, 2003.

- [23] KALTER, E., PHILIPS, S., ESPINOSA, M., LUZIO, R. y VILLAFUERTE, M. “Chile: Selected Issues”. International Monetary Fund Report No. 07/332. 2003.
- [24] GOBIERNO DE CHILE. Ministerio Secretaría General De La Presidencia. Comité Interministerial De Modernización De La Gestión Pública. “El Estado al servicio de la gente. Balance 1994-2000”, 2000.
- [25] GOBIERNO DE CHILE. Ministerio De Hacienda. Dirección De Presupuestos. “Informe de Deuda Gobierno Central a Marzo del 2008”, 2008.
- [26] GOBIERNO DE CHILE. Ministerio De Hacienda. Dirección De Presupuestos. “Director de Presupuestos informa Ejecución Presupuestaria del Gobierno Central Consolidado y estado de Activos y Fondos Financieros al tercer trimestre de 2000”, Octubre 2008.
- [27] GUSCINA, A. “Impact of Macroeconomic, Political and Institutional Factors on the Structure of Government Debt in Emerging market Countries” IMF, Working Papers 2008.
- [28] GUZMÁN, E. “Reflexiones sobre el Sistema Binominal”. Estudios Públicos N°51, 1993.
- [29] GUZMÁN NAPURÍ, C. “La relación de Gobierno entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento”. Pontificia Universidad Católica de Perú, Fondo Editorial, 2003.
- [30] LA PALOMBARA, J. y WEINER, M. “Political Parties and Political Development”. Princeton University Press, 1966.
- [31] LEE, A., MELO, A., MUELLER, B. y PEREIRA, C. “Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Brazil”. Inter-American Development Bank, 2006.
- [32] LEHOUCQ, F., NEGRETTO, G., APARICIO, F., NACIF, B. y BENTON, A. Capítulo 8: “Policymaking in México: Under One-Party Hegemony and Divided Government”. En Publicación: “Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies”. Inter-American Development Bank, 2008.

- [33] MASSAD, C. “La Función Técnica y la Función Política del Banco Central: Anatomía Prenatal”. Cuadernos de Economía, Año 26. N° 77, pp. 75-90, 1989.
- [34] MELLER, P. “Un Siglo de Economía Política Chilena (1890-1990)”. Editorial Andrés Bello, 1996.
- [35] MORAND, L. “Apuntes sobre la Fiscalización Bancaria en Chile”. Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, 2002.
- [36] MURILLO, M.V., SCARTASCINI, C. y TOMMASI, M. “The Political Economy of Productivity: Actors, Arenas, and Policies. A Framework of Analysis”. Inter-American Development Bank, 2008.
- [37] NAVIA, P. y VELASCO, A. “The Politics of Second-Generation Reforms”. Institute for International Economics, 2003.
- [38] NEGRETTO, G. “La reforma constitucional en México. Apuntes para un debate futuro”. 2006.
- [39] PINTO SANTA-CRUZ, A. “Chile: Un caso de desarrollo frustrado”. Editorial Universidad de Santiago, 1996.
- [40] SCARTASCINI, C. y OLIVERA M. “Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes. A Guide to Theoretical Modules and Possible Empirics”. Inter-American Development Bank, 2003.
- [41] SARTORI, G. “Partidos y Sistemas de Partidos”. Alianza Editorial. Madrid, 1980.
- [42] REINSTEIN, A. y ROSENDE, F. “Reforma Financiera en Chile”. En publicación “La Transformación Económica de Chile”, 2001.
- [43] SIAVELIS, P. “Chile: las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo después de Pinochet”. En publicación: “Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina”. CLACSO, 2001.

- [44] SÖDERLING, L., MONFORT, B., WALSH, J., GRAY, D., KUMHOF, M. y LAXTON, D. “Chile: Selected Issues”. International Monetary Fund Report N° 07/332. 2007.
- [45] SIAVELIS, P. “La lógica oculta de la selección de candidatos en las elecciones Parlamentarias Chilenas”. Estudios Públicos N°98, 2005.
- [46] SILVA BASCUÑÁN, A. “Tratado de Derecho Constitucional. Tomo VII Congreso Nacional: La Función Legislativa”. Editorial Jurídica de Chile, 2000.
- [47] SHICK, A. “A Contemporary Approach to Public Expenditure Management”. World Bank Institute, 1998.
- [48] SPILLER, P., STEIN, E. y TOMMASI, M. “Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes: An Intertemporal Transactions Framework”. Design Paper, 2003.
- [49] SPILLER, P. y TOMMASI, M. Capítulo 3: “Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Argentina”. En Publicación: “Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies”. Inter-American Development Bank, 2008.
- [50] STEIN, E., TOMMASI, M., ECHEBARRÍA, K., LORA, E. y PAYNE, M. “La Política de las Políticas Públicas”. Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.
- [51] SUNKEL, O. “La Consolidación de la democracia y el desarrollo en Chile”. 1992.
- [52] SUPERINTENDENCIA DE BANCOS E INSTITUCIONES FINANCIERAS. “Ley General de Bancos”, Marzo 2008.
- [53] TSEBELIS, G. “Jugadores con veto: Cómo funcionan las instituciones políticas”. 2006.
- [54] VALENZUELA, A. “Orígenes y Características del Sistema de Partidos en Chile: Proposición para un Gobierno Parlamentario”. Estudios Públicos N° 64, 1996.

- [55] VALENZUELA, J. S. “Hacia la formación de instituciones democráticas: prácticas electorales en Chile durante el siglo XIX”. Estudios Públicos N°66, 1997a.
- [56] VALENZUELA, J.S. “La Constitución de 1980 y el inicio de la Redemocratización en Chile”. Working Paper 242, 1997b.
- [57] VALENZUELA, J.S. “La Ley electoral de 1890 y la democratización del régimen político chileno”. Estudios Públicos N°71, 1998.
- [58] VELASCO, A., ARENAS, A., CÉSPEDES L. y RODRÍGUEZ, J. “Compromisos Fiscales y la Meta de Superávit Estructural”. Estudios de Finanzas Públicas, 2007.
- [59] VIAL, G. Volúmen I: “Historia de Chile (1891-1973)”, Tomo II: “La Sociedad chilena en el cambio de siglo (1891-1920)”. Editorial Santillana, 1981.
- [60] VIAL, G. Volúmen III: “Historia de Chile (1891-1973)”, “Arturo Alessandri y los Golpes Militares (1920-1925)”. Editorial Santillana, 1987.
- [61] VILLALOBOS, S. “Chile y su Historia”. Editorial Universitaria, 1992.
- [62] ZAHLER, R. “La inserción Institucional del Banco Central de Chile”. Cuadernos de Economía, Año 26. N° 77, pp. 97-114, 1989.

A. Apéndice

A.1. Cuadro 15.

Características clave de las políticas públicas..

A.2. Cuadro 16.

Facultades legislativas de los presidentes de América Latina.

A.3. Cuadro 17.

Capacidad de realización de políticas de los congresos latinoamericanos.

Cuadro 15: CARACTERÍSTICAS CLAVE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

País	Estabilidad	Adaptabilidad	Implementación y aplicación efectiva	Coordinación y coherencia	Orientación interés público	Eficiencia	Índice de políticas
Chile	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Muy Alta
Brasil	Alta	Alta	Alta	Alta	Media	Media	Alta
México	Alta	Media	Alta	Media	Media	Alta	Alta
Argentina	Baja	Media	Baja	Baja	Media	Baja	Baja

Fuente: Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E. y Payne, M. “La Política de las Políticas Públicas”, Capítulo 6: Las instituciones políticas, el funcionamiento del sistema de formulación de políticas y los resultados de las políticas. Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

Cuadro 16: FACULTADES LEGISLATIVAS DE LOS PRESIDENTES DE AMERICA LATINA

País	Facultades Proactivas				Facultades Reactivas				Facultades de legislativas en general
	Para emitir decretos	Para ejecución presupuestaria	Subtotal de facultades proactivas	Veto total	Veto parcial	Iniciativa exclusiva	Subtotal de facultades reactivas	Facultades de plebiscito	
Chile	0.33	0.73	0.50	0.85	0.85	0.67	0.77	1.00	0.66
Brasil	1.00	0.91	0.96	0.15	0.15	0.67	0.38	0.00	0.62
Argentina	0.33	0.45	0.38	0.85	0.85	0.00	0.48	0.50	0.44
México	0.17	0.36	0.25	0.92	0.00	0.00	0.26	0.00	0.24

Fuente: Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E. y Payne, M. "La Política de las Políticas Públicas", Capítulo 3: Los partidos políticos, las legislaturas y los presidentes. Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

Cuadro 17: CAPACIDAD DE REALIZACIÓN DE POLÍTICAS DE LOS CONGRESOS LATINOAMERICANOS

	Confianza en el Congreso promedio 1996-2004	Efectividad de los organismos realizadores de leyes	Experiencia promedio de los legisladores (años)	Porcentaje de legisladores con educación universitaria	Participación promedio de legisladores en comisiones	Fuerza de las comisiones	Lugar para construir una carrera técnica	Índice de capacidad del Congreso
Chile	36.0	3.7	8.0	79.4	1.95	Alto	Alto	Alto
Brasil	24.9	3.1	5.5	54.0	0.92	Medio	Alto	Alto
México	27.4	2.0	1.9	89.5	2.43	Alto	Medio	Medio
Argentina	20.5	1.6	2.9	69.6	4.50	Medio	Bajo	Bajo

Fuente: Spiller, P., Tommasi, M. "Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Argentina". En Publicación: "Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies". Inter-American Development Bank, 2008.