

Esther del Campo García  
Universidad Complutense de Madrid

## Democracia y desarrollo en Chile: el aprendizaje de las reformas

La preocupación fundamental de la autora se centra en la necesidad de comprender la relación que se ha establecido entre reformas estructurales y marcos institucionales en América Latina durante los años noventa. El caso chileno, analizado en profundidad en este artículo, sirve de ejemplo para mostrar cómo este proceso de liberalización comercial y financiera podía también generar una profunda inestabilidad macroeconómica si no iba acompañado de un marco institucional adecuado. Entender el proceso de desarrollo institucional chileno (especialmente en su matriz estatal), su conformación histórica y las cristalizaciones institucionales que han supuesto algunas de las reformas estructurales en los últimos dieciséis años, constituye pues el objetivo principal de este texto. Diecisiete años después de la transición a la democracia, parecería que el caso chileno ha sido capaz de combinar con éxito la consolidación de las instituciones democráticas con la implementación de reformas estructurales que han dado especial dinamismo a la economía chilena. Sin embargo, también es cierto que han quedado pendientes otras reformas político-institucionales necesarias para fortalecer el sistema democrático en ese país.

*Palabras clave:*

Democracia, desarrollo, reformas institucionales, Chile

The key concern of the article is the understanding of the connexion that has been established between the structural reforms and the institutional frames in Latin America during the nineties. The case of Chile, studied in depth in this article, is the example to show how the process of trade and financial liberalisation could create deep macroeconomic instability, if is not combined with an adequate institutional frame. Hence, the main aim of this article has to do with understanding the process of institutional development in Chile, the historical configuration and the institutional consolidation that have led to some structural reforms in the last 16 years. Almost two decades after the transition to democracy, it seems that the Chilean case has combined successfully the consolidation of democratic institutions with the implementation of structural reforms. All these synergies have given a particular dynamism to the economy. Although, is also true that there are some other political and institutional reforms left, that are necessary in order to strength the democratic system of this country.

*Keywords:*

Democracy, development, institutional reforms, Chile

### Introducción

Hace ocho años (1998) la Revista de Economía Política *Pensamiento Iberoamericano* dedicaba

un volumen extraordinario a la situación de “América Latina después de las reformas”. Se planteaban entonces los autores de este número monográfico, que “la eficacia de las

reformas estaba en discusión” y que podían inferirse al menos cuatro hipótesis alternativas. La hipótesis más pesimista suponía que las reformas no habían modificado el comportamiento de la economía en la dirección deseada y que, por consiguiente, habían sido simplemente la receta equivocada de políticas económicas. En segundo lugar, existía la posibilidad de que los resultados económicos en ese momento sólo reflejaran en parte los efectos de las reformas que ya se habían hecho; sin embargo, los efectos “positivos” vendrían con el tiempo dado que la adecuación a las nuevas reglas de juego era un proceso lento y difícil. Una tercera interpretación sugería que los países que habían iniciado el proceso de reformas macroeconómicas y estructurales necesitaban profundizar aún más esas reformas para lograr objetivos satisfactorios de crecimiento, generación de empleo, estabilidad y equidad. Por lo tanto, se trataba de profundizar la magnitud y la composición de las reformas. Por último, y ésta pretendía ser la evidencia del volumen en su conjunto, se planteaba que las reformas macroeconómicas y estructurales, incluso si se profundizaran, no serían suficientes para combinar objetivos como el crecimiento y la equidad; se trataba así de “accionar” en otros ámbitos como la educación o la calidad de las instituciones públicas.

Ocho años después seguimos evaluando la conveniencia y profundidad de las reformas estructurales de los años ochenta y noventa

del siglo pasado, aunque quizás con un énfasis nuevo en torno al proceso de aprendizaje institucional que éstas han supuesto. Chile es sin duda el máximo representante de la política de liberalización económica llevada a cabo por los países latinoamericanos en respuesta a las estrategias ineficientes asociadas al proteccionismo exacerbado y a los altos niveles de intervención de los Estados desarrollistas. Pero Chile fue considerado además el país más exitoso de la región en la implementación de las reformas estructurales. Sin embargo, la crisis asiática de 1997 mostró al mundo como este proceso de liberalización comercial y financiera también podía generar una profunda inestabilidad macroeconómica si no iba acompañado de un marco institucional adecuado.

Entender el proceso de desarrollo institucional chileno (especialmente en su matriz estatal), su conformación histórica, y las cristalizaciones institucionales que han supuesto algunas de las reformas estructurales en los últimos dieciséis años es el objetivo de este texto. En retrospectiva, parecería que el caso chileno ha sido capaz de combinar con éxito la consolidación de las instituciones democráticas con la implementación de reformas estructurales que han dado especial dinamismo a la economía. Sin embargo, también es cierto que han quedado pendientes otras reformas político-institucionales (como la reforma del sistema electoral o la profundiza-

ción de las políticas sociales) necesarias para fortalecer el sistema democrático. Pero ¿qué tipo de instituciones son necesarias para la consolidación democrática? En las siguientes páginas trataremos de dar respuesta a esta pregunta.

### **¿Qué son y para qué sirven las instituciones? El nuevo institucionalismo como modelo referencial para América Latina**

A nivel teórico, los científicos políticos se han venido formulando tres preguntas, diferentes pero interrelacionadas, sobre las instituciones políticas. Una es normativa: ¿cuáles son las mejores instituciones para el desarrollo de un buen gobierno democrático? Las instituciones en las que podamos pensar deben resolver de forma adecuada los debates clásicos de la libertad, los derechos, la igualdad y la justicia. “Las instituciones no son sólo las reglas del juego. Condicionan también qué tipo de valores se adoptan en una determinada sociedad, es decir, en última instancia condicionan lo que denominamos justicia, identidad colectiva, pertenencia, confianza y solidaridad” (March y Olsen 1989:126), Así, Elster (1989) ha argumentado que una tarea de la política es conformar instituciones de forma que la gente se comporte honestamente porque crea que la estructura básica de su sociedad es justa.

Las otras dos preguntas son de carácter empírico: ¿qué explica la enorme diversidad de entramados institucionales? y, ¿qué implicaciones tienen esas diferencias para la conducta política, el poder o los resultados del proceso político? (Rosthein 2001). En estas líneas, intentaremos responder al por qué en el caso chileno se diseñaron determinadas instituciones y evaluar, en la medida de lo posible, los resultados de estas reformas y su relevancia para el resto de América Latina.

Hasta comienzos de los años ochenta, la ciencia política había prestado poca atención a los análisis institucionales. Teorías como el estructural-funcionalismo, el análisis de sistemas, la teoría de grupos, o enfoques económicos como el marxista, apenas se detuvieron en las instituciones políticas. La tendencia a reducir la explicación de los procesos políticos a variables sociales, culturales o económicas significaba que las formas institucionales y organizacionales de la vida política tenían escasos efectos (March y Olsen 1984,1989). Sin embargo, los procesos de modernización y posterior democratización en los países en desarrollo condujeron a replantear la importancia de las instituciones. Las instituciones políticas formales determinaban la movilización política, y por tanto, no debían ser analizadas sólo como variables intermedias en las que los agentes políticos invertían poder para realzar su capacidad política futura, sino que constituían “fuerzas sociales por sí mismas”

(Grafstein 1992). Se puso de manifiesto además que las diferencias entre países tenían que ver con el *cómo* las instituciones políticas formales estructuraron históricamente el proceso político.

Será a partir del trabajo seminal de Huntington (1965, 1968) cuando se insista en las consecuencias negativas que los altos niveles de participación y movilización (característicos de los años sesenta) habían tenido sobre el proceso de institucionalización política, particularmente en aquellos países de modernización intermedia. En este sentido, se va a definir “institucionalización” como “el proceso a través del cual organizaciones y procedimientos adquieren valor y estabilidad” (Huntington 1968:12). Así, la institucionalización tiene que ver fundamentalmente con la naturaleza estable, recurrente, repetitiva y pautada de la conducta al interior de las instituciones y a causa de éstas. Una débil institucionalización, característica de la mayoría de los países latinoamericanos, tendría consecuencias muy negativas sobre el proceso de desarrollo y de democratización. “A diferencia de lo que ocurre en sociedades políticamente desarrolladas, las sociedades con instituciones políticas débiles son menos proclives al interés público, que es a su vez equiparable al interés de las instituciones” (1965:412).

Pero sin duda, el elemento más definitorio del nuevo institucionalismo se conformó alrededor de la idea de que las características del

contexto institucional dentro del cual los individuos actuaban constituyen un factor fundamental para la explicación de sus comportamientos. Es dentro de las instituciones (entendidas como “reglas de juego formales e informales”) donde los individuos toman decisiones, diseñan organizaciones y eligen entre distintas alternativas de comportamiento. Las instituciones determinan habitualmente: a) quiénes son los actores legítimos; b) el número de actores; c) el curso de acción, y, en gran medida, d) la información de la que dispondrán los actores acerca de las intenciones de cada uno (Steinmo, Telen y Longstreth 1992:7).

Sintéticamente, podríamos decir que este “retorno a las instituciones” en palabras de Colomer (1991) se ha llevado a cabo por dos vías: la primera que tiene al Estado como protagonista, y está contenida por el título de un trabajo de indudable interés, *Bringing the State Back in* (Evans, Rueschemeyer y Skocpol 1985). Esta revalorización del papel de los Estados como centro del análisis político se estructuran en base a dos ejes básicos: a) el de la autonomía del Estado y su capacidad como actor para alcanzar objetivos en políticas concretas; y b) el de la influencia de los Estados en el contenido y el funcionamiento de los procesos políticos.

La segunda vía de análisis que retoma a las instituciones como elemento central del análisis supone un reacomodo racionalista, en

un intento de subsanar las carencias mencionadas con anterioridad de esta teoría. En este renovado intento se ha primado el estudio de los sistemas electorales y de sus consecuencias sobre los sistemas políticos, las construcciones constitucionales e institucionales, las diferentes estrategias de los partidos, los Parlamentos, los Gobiernos, por señalar sólo algunos de sus ámbitos más destacados.

En el caso de América Latina, el énfasis neo-institucional va de la mano de los procesos de transición y consolidación democrática. Es decir, se intenta explicar el impacto que los diferentes arreglos institucionales han tenido sobre la instauración de la democracia o la redemocratización. En nuestro caso, que parece corroborar los planteamientos de Przeworski (1991), las instituciones que emergen durante el proceso de transición y consolidación democrática son el resultado de arduas negociaciones entre sectores de oposición al régimen de Pinochet y el propio régimen; pero cuando el proceso de negociación viene acompañado por capacidades de presión y veto del régimen autoritario anterior, es muy probable que durante esta fase emerjan condicionantes y limitaciones impuestos por éste, como el problema de autonomía de las Fuerzas Armadas. En la misma línea, Linz y Stepan (1996) destacan la importancia de las instituciones formales para la consolidación democrática; la resolución de conflictos debe ser procesada dentro de los límites de la

nueva legalidad y de las instituciones sancionadas por las nuevas democracias.

## La matriz estatal y la sociedad política chilena

El neo-institucionalismo histórico destaca la importancia del proceso histórico de conformación institucional. De este modo, las instituciones no se escogen en la mayoría de los casos, sino que a lo largo de la historia, diversos agentes con distintos intereses han adoptado instituciones tomando como referencia el sistema institucional previo y éstas han condicionado de forma importante a los actores individuales y colectivos.

En el contexto latinoamericano, la experiencia chilena fue bastante exitosa en la consolidación del orden conservador, consagrado en la Constitución de 1833. El éxito de la conjugación entre conservadurismo y nacionalismo llevó a la conformación de una idea de “nación”, pero también de “Estado”, de “Administración”; esta temprana “maduración estatal” y su consiguiente institucionalización –acompañada de una liberalización lenta del régimen, sobre todo a partir de 1841 y 1851, distinguiría a Chile del resto de los países de la región en la institucionalización de los Estados-nacionales.

El Estado chileno se fraguó políticamente al calor de las batallas presidencialistas, en un contexto de partidismo semi-competitivo y de

crecimiento económico basado en las exportaciones de nitratos, y posteriormente de cobre. Este periodo constituyó además el experimento inicial con la política competitiva, que sentó las bases para la formación de un sistema de partidos relativamente bien constituido (Del Campo, 1991). La estabilidad de la política nacional en Chile permitió, desde un periodo relativamente temprano, la aceptación del principio de la legitimidad de la oposición política organizada, y el funcionamiento de un sistema cuasi-competitivo. Puede decirse que hacia 1870 se organizó una tradición de competencia pacífica entre los grupos políticos rivales. El Estado chileno se convirtió en el lugar de negociación y acomodación entre los diferentes segmentos de las clases dominantes, y entre éstos y el poder económico extranjero que dominaba el enclave minero.

La crisis del modelo de acumulación agro-exportador y del Estado oligárquico, significó una reestructuración del sistema político chileno, ampliándose la competencia política a través del espectro ideológico (socialistas y comunistas se incorporaron a un sistema multipartidista). El Estado se convirtió en el gran agente de la transformación política, social y económica a través de la industrialización sustitutiva de importaciones, aunque preservando la base de poder electoral en el campo de la oligarquía agraria. En este contexto el auge del reformismo ligado al predominio político del centro, encarnado en este momento por el

Partido Radical significó un importante desarrollo de la industrialización, y así mismo, una democratización política y social.

A nivel institucional, existía una distribución contrabalanceada de atribuciones que parcelaba minuciosamente la capacidad de acción entre las diversas instancias del Estado. Por otra parte, el diseño electoral —el sistema electoral era proporcional— alentaba el interés de los grupos políticos por participar dentro del marco político institucional, pues cada uno podía, en principio, obtener una cuota de representación.

La situación se alteraría en 1964, cuando el nuevo centro político, la Democracia Cristiana, intentó iniciar un proyecto de modernización capitalista que la iba a distanciar tanto de la burguesía industrial como de los sectores latifundistas. La movilización de sectores previamente excluidos y la elevada polarización ideológica de las formaciones políticas desde 1950 debilitaron los mecanismos institucionales que habían contribuido al compromiso. Finalmente, la radicalización de las propuestas del gobierno de la Unidad Popular significó que el modelo democrático chileno entrara en “vía muerta” tras el golpe militar de 1973.

Este proceso de conformación de una fuerte institucionalidad estatal significó históricamente el sobre-dimensionamiento funcional del Estado. En palabras de Liliana de Riz (1986): “todo pasó por el Estado”. El Estado

fue el terreno privilegiado de constitución de las fuerzas sociales y la definición de quienes fueron en cada coyuntura histórica los actores relevantes. Sin embargo, también conviene aclarar que por las características de este mismo proceso histórico, Chile planteaba unas condiciones especiales para el desarrollo de un sistema asociativo fuerte (sindicatos, cooperativas, organizaciones estudiantiles, grupos empresariales, juntas vecinales), de una sociedad civil fuerte; aunque se tratara de una sociedad civil históricamente subordinada a la sociedad política (Garretón, 1983). Es decir, la ciudadanía se ha entendido tradicionalmente en Chile como cuerpo electoral, y el asociacionismo más importante se ha dado en torno a la política. Esta ciudadanía política va a ser cercenada con dureza durante el período de gobierno militar que se instaura en 1973.

El papel del Estado cambiaría profundamente durante la dictadura militar. El Estado no debía intervenir en el ámbito económico —aunque sí mantenía un fuerte papel subsidiario—, pero sí debía garantizar el mantenimiento de la ley y el orden. No se trataba, sin embargo, de una lógica estrictamente defensiva de los grupos empresariales y tecnocráticos frente a potenciales fuentes de conflicto social. Más bien, desde comienzos de los años ochenta se buscaba sentar las bases de un nuevo modelo de sociedad con capacidad de crecimiento y autorregulación.

En esta nueva lógica, se rechazó la políti-

ca, los partidos y la democracia, lo que se tradujo de hecho en la desarticulación de las diversas formas de organización social que venían defendiendo las demandas sociales. El principio de organización social alternativo vino dado por el libre mercado, que condujo a la atomización de las demandas, y por tanto, a liberar al Estado del conflicto distributivo anterior, de sesgo populista. El mercado se convirtió así en el criterio ordenador supremo de la organización social, en reemplazo de las instancias de concertación políticas y democráticas tradicionales (Del Campo 1995).

## Las reglas del juego en el Chile de los noventa

Las nuevas democracias latinoamericanas de los años ochenta y noventa (precisando que en este caso se trataba más bien de re-democratizar, porque Chile tenía importantes experiencias democráticas en el siglo XX) van a ver fuertemente condicionado su desarrollo político, social y económico debido a la elección de determinados diseños institucionales. Elección que pudo estar condicionada por el contexto político y en particular por la fortaleza de determinados actores de régimen militar o autoritario, como las Fuerzas Armadas.

Partimos, en primer lugar, de la premisa de que los problemas constitucionales no son, en origen, problemas de derecho, sino de

poder, y por tanto, suponen primariamente una formidable tarea de definición del modelo de Estado y de las relaciones de éste con la sociedad civil, en realidades que afrontan fuertes conflictos internos de poder entre elites conservadoras y elites modernizadoras.

En segundo término, conviene señalar que en el caso latinoamericano muchas de las Constituciones “de transición” reflejaban el modelo de Estado populista, excesivamente intervencionista, “a ratos” autoritario, centralista y dirigista, que surgió tras la crisis de 1930.

Sin embargo, la Constitución chilena que “modera” el clima transicional data de 1980. El texto se componía de dos partes profundamente diferentes: un cuerpo constitucional que establecía un sistema marcadamente autoritario, en el que el Presidente ocupaba un lugar preeminente con escasos controles y en el que las Fuerzas Armadas ejercían una labor de tutela excepcional. Y un segundo cuerpo con disposiciones transitorias fijando un calendario y unas reglas de juego propias para llevar a cabo la transición política. Estas disposiciones transitorias imponían al general Augusto Pinochet como Presidente Constitucional hasta 1989 y enfatizaban el poder de la Junta de Gobierno, a la que correspondían los poderes constituyente y legislativo hasta ese año. También señalaban su capacidad para presentar a la ciudadanía, vía plebiscito, al candidato a Presidente para el período 1989-1997.

El fortalecimiento de la oposición política

al régimen militar, después de la conformación del Acuerdo Nacional entre las fuerzas políticas de oposición (1985), obligó al general Pinochet a la convocatoria de un plebiscito, para que la ciudadanía aceptase o rechazase al candidato a Presidente (el propio Pinochet) por un nuevo período de ocho años. Su candidatura fue rechazada por el 54,68 % del electorado, a pesar de que la oposición, agrupada entonces en el “Comando del No”, encontró serios problemas para acceder a los medios de comunicación, controlados por el gobierno militar.

Una vez rechazado el proyecto de Pinochet, la oposición y los militares llegaron a un acuerdo para la reforma constitucional, sometida de nuevo a plebiscito, y que alcanzó la aprobación del 85% de la ciudadanía. El entramado constitucional de 1980 condicionó de forma importante el juego político en la década de los noventa, limitando las posibilidades de reforma y de cambio, pero acentuando la moderación. Ello significó que las Fuerzas Armadas, con una fuerte capacidad de intervención política en la primera mitad de los años noventa, interpretaran que los canales político-institucionales no se habían desbordado. A este hecho también ha contribuido la conformación de dos poderosísimos partidos de derecha, la Unión Demócrata Independiente y Renovación Nacional, que recogen una parte importante de los contenidos básicos del gobierno militar.

Con este marco institucional, la Presidencia de Patricio Aylwin se marcó la



tarea de crear un proceso de institucionalización democrática, de consenso y de acuerdos entre todas las fuerzas políticas a la izquierda y a la derecha, programa plasmado en la idea de “crecimiento con equidad”. Una de las primeras manifestaciones de este proceso fue la reconstitución de los municipios elegidos por votación popular (1991) y la creación de las figuras de los gobiernos regionales, a los que se transfirieron funciones y recursos presupuestarios<sup>1</sup>. En esta primera etapa, la modernización del Estado se dirigió además a la reforma tributaria, que permitió incrementar los ingresos fiscales y expandir el gasto social del gobierno junto al crecimiento de la economía. Se inició además un proceso de reformas judiciales, que se tradujo en un conjunto de proyectos de ley encaminados a hacer más ágil y transparente la justicia, reduciendo el control tradicional ejercido por la Corte Suprema, y en los que conviene detenerse por la importancia para el proceso de consolidación democrática.

En este nuevo contexto institucional, adquiere una destacada importancia el Estado de Derecho, no sólo como fuente de seguridad jurídica para los ciudadanos, sino como marco que restringe el auto-interés de los actores individuales. En la última década, tanto los intereses domésticos como internacionales han coincidido en la necesidad de promover la reforma del Poder Judicial, considerando que la independencia de éste constituye uno de

sus aspectos centrales. De este modo, garantizar el funcionamiento efectivo de un Estado de Derecho, garantizar el acceso a la justicia y la protección de los derechos humanos se han convertido en elementos esenciales para profundizar la democracia en América Latina<sup>2</sup>.

Son muchas las razones que justifican un afianzamiento del Poder Judicial. Por una parte, como elemento esencial para mejorar la calidad de la democracia. En segundo lugar, con el objetivo de conseguir seguridad jurídica, para que los inversores puedan invertir con garantías en estos mercados nacionales. En tercer lugar, el aumento de la inseguridad y de la corrupción durante la última década ha destapado la necesidad de un Poder Judicial eficiente donde la impunidad no encuentre su lugar. Por último, pero no menos importante, la importancia del reconocimiento y defensa de los derechos humanos no es una cuestión que se haya superado después de finalizada la transición a la democracia<sup>3</sup>.

La reforma judicial, y en especial la democratización de la estructura judicial, fue una de las piezas clave del programa del Presidente Aylwin. Sin embargo, el juego combinado de la oposición de la Corte Suprema y el bloque conservador en el Congreso chileno pudo abortar buena parte de las propuestas de dichos proyectos. Durante la Presidencia de Frei, el incremento de la actividad delictiva provocó una reacción de la sociedad civil, juristas y ONG que abogaban por la reforma de la judicatura. Estos

esfuerzos tuvieron su correlato político en una coalición *ad hoc* de partidos de centro-izquierda y centro-derecha en el Congreso, que permitió la aprobación de un paquete de proyectos de ley cuyo eje era la reforma de la administración de justicia<sup>4</sup>. Aún así, algunos autores han destacado que las reformas judiciales tuvieron éxito porque la Ministra de Justicia, Soledad Alvear, presentó estas como un mecanismo necesario para modernizar el poder judicial (Correa Sutil, 1999).

## Reformas estructurales en el Chile de los años ochenta y noventa: la tensión entre democracia y desarrollo

Sin embargo, este entramado jurídico-constitucional iba a jugar en una cancha marcada por las profundas reformas estructurales que había venido implementando el gobierno militar. La crisis de la deuda externa, tras la moratoria mexicana de 1982 y el consiguiente cese de la entrada de capitales externos, desató en la mayoría de los países latinoamericanos una crisis económica y financiera de proporciones desconocidas hasta esos momentos. Los años ochenta han pasado tristemente a la posteridad como “la década perdida”<sup>5</sup>.

Dada la imposibilidad de continuar financiando el abultado déficit externo, en un contexto de permanente deterioro de los términos del intercambio, altas tasas de interés interna-

cionales y nulo acceso a los créditos externos, los países latinoamericanos recurrieron a negociaciones con los organismos multilaterales de crédito, especialmente el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, para reprogramar el servicio de la deuda y facilitar el acceso, ahora restringido, a nuevos recursos financieros.

Sin embargo, dichos organismos condicionaron el otorgamiento de nuevos créditos a la aplicación de los denominados programas de ajuste estructural, que incluyeron una serie de reformas económicas, políticas e institucionales de marcado corte liberalizador, con profundas consecuencias sobre los países deudores. De esta forma, la condicionalidad incorporada a los préstamos del FMI y del Banco Mundial se convirtió en una suerte de correa de transmisión a través de la cual las reformas de mercado se introdujeron en las agendas gubernamentales de los Estados latinoamericanos afectados; es decir, todos.

Como ya hemos venido señalando en estas páginas, el caso chileno difiere del resto de los países latinoamericanos en algunos aspectos importantes, y especialmente, en el grado de endeudamiento: la deuda externa chilena superaba el 70% del PIB en 1980. ¿Cómo se explica entonces el éxito chileno en las reformas de los ochenta? Chile fue el único caso en la región que contó con crédito externo obtenido de manera negociada, en la magnitud requerida para viabilizar su ajuste sin

una caída dramática de las importaciones. Es decir, mantuvo una razonable capacidad de importar, necesaria para recuperar el sendero del crecimiento: entre 1986 y 1990, el PIB creció a una tasa anual media superior al 7%. Por otra parte, tanto en Chile como en otros países de la región, como Colombia, fue importante la capacidad del sector estatal para captar rentas generadas a partir de recursos naturales. La participación del cobre en las exportaciones totales de Chile pasó de 5,2% del PIB en 1981 al 14,1% en 1988.

En todos los casos más “exitosos” de cierre externo parece demostrarse que la consistencia y el grado de éxito de las políticas orientadas a incrementar las exportaciones y/o reducir las importaciones ha sido muy importante para alcanzar este objetivo. En concreto, fue significativa la acción estatal en esas áreas o en algunas de ellas, como las inversiones en minería en Colombia y en Chile, los proyectos de sustitución de importaciones de insumos industriales intermedios ampliamente utilizados en Brasil, o la promoción de exportaciones no tradicionales y a mercados extra-regionales, en Costa Rica. En las experiencias de Argentina y México, el extremo racionamiento del crédito externo, las fluctuaciones de los términos de intercambio y la tendencia a la fuga de capitales a causa de la marcada inestabilidad e incertidumbre macroeconómica se conjugaron para hacer que los logros en materia de cierre de la brecha externa no pudieran consolidarse.

Sin embargo, lo que parecía “correcto” sobre el papel terminó “enredándose” en la realidad latinoamericana. Los procesos iniciados resultaron extraordinariamente complejos y significaron no sólo cambios económicos, sino que tuvieron muchas consecuencias no queridas en la esfera político-social<sup>6</sup>. De este modo, terminó moderándose el optimismo inicial que prendió en muchos autores al comenzar la transición política, que consideraba que los procesos de desarrollo económico y de consolidación democrática serían paralelos.

Como sabemos, la discusión inicial sobre las transformaciones políticas y económicas en la región estuvo centrada en un principio en las diferencias relativas entre regímenes políticos (autoritarismos y democracias) tanto para llevar adelante la reforma económica, como para definir el carácter del ajuste que pretendía aplicarse. Así lo refería Nelson (1990:51): “se ha considerado, al menos desde la década de 1970, que es más probable que los gobiernos autoritarios, y no las democracias, decidan e impongan medidas económicas impopulares de estabilización y de ajuste”. Las razones que se argumentaron fueron muy variadas: los regímenes autoritarios no estaban sujetos a ciclos electorales, y por lo tanto, podían basar sus decisiones en criterios de racionalidad económica. Tenían también una menor rotación del personal bajo su mando, lo que facilitaba el proceso de implementación de las medidas de ajuste y debían responder

en muchísima menor medida a las presiones políticas de la sociedad; parecían incluso mucho más capaces de “aislar” a los tomadores de decisiones de los grupos afectados por las decisiones del ajuste. Finalmente, los regímenes autoritarios, a diferencia de las democracias latinoamericanas en transición, podían detener las protestas a través de la represión (tanto preventiva como real)<sup>7</sup>.

La propia Nelson (1989) y los Haggard-Kaufman (1992) insistieron en que, si bien diferentes países se encontraron con un conjunto común de condicionantes externos desde mediados de los setenta (*shocks* petroleros, subida en las tasas de interés internacionales, caída en los términos de intercambio de los productos primarios,...), las diferencias debían explicarse en función de factores de naturaleza político-institucionales y económicos:

- 1 la naturaleza de la crisis económica: severidad, aparición gradual o repentina, duración prolongada o corta, la interpretación de la crisis, sus raíces tanto externas como domésticas;
- 2 la capacidad del Estado, entendida como el conjunto de capacidades técnicas y administrativas, en especial, la capacidad técnica del equipo económico y la profundidad de la capacidad gerencial;
- 3 las estructuras políticas: tipo de régimen y variación en las instituciones políticas más específicas, en particular, los ciclos electorales y la autonomía del ejecutivo en jefe;

- 4 las circunstancias políticas: tipo de liderazgo y coaliciones de apoyo y oposición;
- 5 el papel de las entidades extranjeras; tanto las instituciones financieras internacionales, como los gobiernos de países acreedores (Nelson 1990:45 y 554).

Por otra parte, como sabemos, uno de los dilemas clásicos de las políticas de reforma radica en el hecho de que mientras que sus costes se hacen sentir en forma inmediata y tienden a estar concentrados, sus beneficios emergen sólo con el tiempo y tienen una naturaleza difusa. De este modo, los gobiernos que lanzan reformas tendrán que hacer frente a la resistencia de aquellos que se sienten perjudicados mucho antes de que estén en condiciones de movilizar el apoyo de sus eventuales beneficiarios. En un régimen democrático, esta brecha temporal configura un serio obstáculo a las políticas de cambio, dado que los gobiernos descansan sobre el respaldo de la opinión pública y se someten a la aprobación de ésta a través de elecciones reiteradas y competidas.

Frente a este conjunto de reformas neoliberales se han dado dos posturas: una que considera las reformas estructurales inspiradas en el neoliberalismo como la quintaesencia de la buena política económica, y la otra que estima que el modelo tiene costes demasiado altos, sobre todo, en su impacto distributivo.

Es cierto que los costes del conjunto de

reformas inspiradas en el neoliberalismo han sido altos, mientras que los beneficios han sido hasta ahora más bien parcos. Sin embargo, habría que determinar si todas las reformas fueron igualmente costosas, si los costes se debieron a fallas intrínsecas al enfoque neoliberal, si las reformas constituyen un solo “paquete”, o si pueden separarse unas de otras<sup>8</sup>. Incluso la percepción de los resultados es bien distinta. En general, se puede sostener que éstos no fueron ni tan positivos, como precedían sus partidarios<sup>9</sup>, ni tan negativos como temían sus detractores. En relación al crecimiento, si bien éste se recuperó en relación a la década los ochenta, ha sido más bien bajo e inestable; muchos países crecieron por debajo de las tasas que habían tenido entre 1950-1980<sup>10</sup>. Las exportaciones aumentaron de forma importante, pero las importaciones lo hicieron con mayor rapidez; las inversiones y la productividad se recuperaron respecto del año 1980, pero moderadamente; la generación de empleos se retrasó debido al lento crecimiento y hubo problemas con la calidad de los nuevos puestos de trabajo. En cuanto a la desigualdad, ésta aumentó también ligeramente (Stallings y Peres, 2000:256-257).

La excepción a estos moderados resultados parece ser Chile, que entre 1991 y 1998 creció a un promedio anual de 7,7%. Es el único país latinoamericano que aumentó la inversión y la productividad de forma continuada durante toda la década de los noventa; mantuvo sus

cuentas externas en orden, y redujo sustancialmente la pobreza (del 45,1% de pobres en 1987 se paso al 21,7% en 1998) (Stallings y Peres, 2000:258-259). No obstante, conviene relativizar algunos de estos datos tan exitosos. Es verdad que se redujo el número de pobres, pero el patrón de distribución de la riqueza siguió siendo muy desigual. En 1998, el 20% más rico del país obtenía el 57,3% del PIB; el 20% más pobre alcanzaba apenas el 3,7% de éste. Este dato convertía a Chile en uno de los países latinoamericanos con mayor desigualdad, junto a Brasil, Guatemala, Paraguay, Ecuador, México y Panamá. También es recomendable tener presente que en Chile el éxito de las reformas se produce fundamentalmente en los años noventa, porque si examinamos el crecimiento per cápita entre 1973 y 1990, se observa que éste fue de apenas el 1,5 % anual. En un contexto de alto desempleo, el porcentaje de familias pobres pasó de alrededor del 30% a más del 40% (Bosworth, Dornbusch y Labán, 1994).

Ya Haggard y Kaufman (1995) habían planteado la importancia de vincular las variables de polarización y fragmentación de los sistemas de partidos con los éxitos de las políticas de reformas. Un sistema político menos fragmentado y con menor polarización tendría más oportunidades para sacar adelante las reformas económicas, mientras que un sistema de partidos muy fragmentado y polarizado generaría problemas añadidos para enfrentar la crisis. La explicación resulta bastante sensata,

pero el caso chileno plantea un elemento singular, y es que tratándose de un sistema multipartidista y con una elevada polarización ideológica, el sistema electoral negociado en la transición (un sistema binominal mayoritario<sup>11</sup>) crea dos frentes electorales, la Concertación de Partidos por la Democracia, y el bloque de la derecha, actualmente con la denominación de Alianza por Chile<sup>12</sup>.

Sin duda, también es importante para nuestro enfoque político-institucional que los programas de reformas lograsen la popularidad necesaria como para no ser contestados socialmente de forma contundente. Con esto se quiere señalar que una cuestión crucial es el problema de la compensación, o en otro sentido, de la capacidad de lubricación de los costos distributivos de las reformas. Para los economistas, los esquemas de compensación suelen ser vistos como una fuente de riesgo para la consistencia de los programas de reformas; sin embargo, se vuelven determinantes para los gobiernos democráticos, que deben calcular necesariamente de qué manera el cambio o cambios habrán de afectar a los distintos miembros de su coalición de apoyo, y también al bloque de la oposición. De este modo, los paquetes de reformas estructurales que han combinado medidas ortodoxas y heterodoxas se han mostrado como más eficaces que aquéllos que adoptaron sin compensación medidas estrictamente liberalizadoras.

## **La intensidad de algunas reformas estructurales: la reforma previsional y la modernización administrativa**

De entre todas las reformas estructurales que llevó a cabo Chile en las dos últimas décadas, sin duda la más “exportable” ha sido la reforma del sistema de pensiones. Prácticamente todos los países que han iniciado con posterioridad procesos de liberalización y privatización de su sistema de previsión han tomado como referencia el caso chileno.

El sistema de pensiones chileno, reformado durante el gobierno militar del general Pinochet (1981), se basa en la capitalización individual. Se trata además de ahorro forzoso, porque obliga al trabajador a ahorrar un porcentaje del salario anual en una cuenta especial. La pensión que reciba después de su jubilación será función directa de sus cotizaciones y de la rentabilidad de las inversiones realizadas por la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) a la que ha pertenecido durante su vida laboral. Este sistema pretende ser beneficioso en varios aspectos: busca un aumento del ahorro (el incentivo para subdeclarar será menor); por otra parte, al tratarse de fondos invertidos y no repartidos, se prevé la creación de reservas que permitirán cubrir obligaciones futuras. Finalmente, se producirá un aumento significativo del ahorro neto. Quizás sea ésta la confusión más importante: es cierto que el nuevo sistema generó

ahorros privados en su inicio, cuando se recaudó mucho (de los trabajadores nuevos o más jóvenes) y se pagaba poco en jubilaciones. Sin embargo, este ahorro privado tenía como contrapartida un déficit fiscal equivalente, ya que el viejo sistema mantenía el gasto en pensiones, pero dejaba de recibir las cotizaciones de los nuevos trabajadores (Ramos, 1997). Este modelo, denominado “sustitutivo”, se ha difundido ampliamente en América Latina, pero prácticamente no ha encontrado eco en otras partes del mundo.

De todos modos, en el caso de las reformas de los sistemas de seguridad social, los problemas vienen dados por la estructura desigual de estas sociedades; es decir, cómo planteamos una reforma de la seguridad social cuando tenemos a más de la mitad de la población económicamente activa en el sector informal, o cuando tenemos al 40% de la población latinoamericana por debajo del índice de pobreza (CEPAL, 1997). Cabe decir, sin embargo, que las reformas tuvieron algunos efectos beneficiosos (Mesa-Lago, 2004)<sup>13</sup>.

Sin embargo, la reforma del sistema de pensiones plantea también importantes cuestiones y desafíos, como señala Mesa-Lago (2004): la caída de la cobertura de la fuerza de trabajo (el promedio ponderado de cobertura en nueve países cayó de 38% antes de la reforma al 27% en el 2002); el incumplimiento creciente en el pago de las cotizaciones (la mayoría de las reformas habían eliminado o

reducido la cotización patronal, y esto significó de hecho, el aumento proporcional de la cotización del trabajador o del coste fiscal, o de ambos); los desincentivos, así como el contexto de la crisis, han significado descensos reiterados en la cotización<sup>14</sup>; fallas serias en la competencia entre administradoras (Gill, Packard y Yermo, 2003); altos costes administrativos; el reducido impacto de la acumulación de capital sobre el ahorro nacional<sup>15</sup>; un sustancial y prolongado costo fiscal de la transición entre un modelo y otro<sup>16</sup>; se ha potenciado en algunos países, el desarrollo de los mercados financieros, pero incluso en esos casos, es evidente la falta de diversificación de la cartera de inversión; el reducido éxito del rendimiento real neto de la inversión variable (es decir, la realizada a tipos variables ha sufrido importantes altibajos, y si en el período 1990-1995 es más satisfactoria, desde esta última fecha el rendimiento fue mucho más bajo, debido a las crisis económicas y bursátiles de 1995, 1998 y 2001); no existen hasta el momento pruebas de que la pensión en el sistema privado vaya a ser superior que la del sistema público. No existen datos fiables porque el sistema privado es demasiado imberbe, por ejemplo, 20 años después de la reforma chilena, el sistema sólo pagaba el 20% de las pensiones totales; el incremento de la inequidad de género (la cobertura de seguro social de la mujer es muy inferior a la del hombre por razones muy variadas: menor tasa de participación laboral y mayor tasa de

desempleo que los hombres, discriminación salarial, ocupación proporcional mayor en trabajos no calificados, salarios más bajos, no tener cobertura,....; pero estos problemas se acentúan en los sistemas privados porque exigen determinado número mínimo de cotizaciones para conceder la pensión mínima. La densidad de cotización de la mujer es menor que la del hombre, lo que significa que al basarse, sobre todo, en los últimos años de cotización, la pensión también será menor<sup>17</sup>; finalmente, la erosión de la solidaridad, principio que es sustituido en el sistema privado por el principio de equivalencia entre la cotización y el nivel de la pensión, que reproduce las desigualdades existentes en el mercado de trabajo y el salario, elimina la distribución entre generaciones y traspasa al Estado la función redistributiva.

La reforma del sistema de pensiones tiene otro problema y es su elevada dificultad técnica, esto hace que a pesar de las disputas políticas, cuando se ha planteado se ha utilizado el marchamo tecnocrático para sustraer el debate de las consecuencias sociales y económicas de la nueva hegemonía del modelo privado de sistema de pensiones<sup>18</sup>.

Junto a la reforma provisional, en los noventa, Chile abanderó los procesos de reforma y modernización de la administración pública. De acuerdo con Marcel (1996), el proceso de modernización del Estado en Chile, que se pone en marcha en 1993, se desarrolló

en torno a tres ejes. En primer lugar, la emergencia de una nueva cultura organizativa, concentrada en los resultados más que en los procedimientos. Segundo, la adopción de una estrategia de cambios gradual y acumulativa, que buscaba producir reformas a largo plazo en las instituciones públicas. En tercer lugar, los grandes avances de la reforma se hicieron bajo el control directo del Ejecutivo nacional: administración central y agencias ejecutivas.

El gobierno chileno lanzó a comienzos de 1994 un programa piloto de reforma de la gestión pública que incorporaba todo un sistema de indicadores de desempeño y de objetivos en las previsiones presupuestarias. Para finales de 1997, este programa había alcanzado a 70 agencias estatales y había permitido construir 300 indicadores. También hubo avances en el desarrollo de ejercicios de planeamiento estratégico (que permitieran una clara identificación de la misión organizacional, de los objetivos, de los servicios a ser entregados y de los principales clientes) y que permitieran desarrollar después proyectos específicos de gestión y un sistema de información gerencial. Este programa había sido aplicado inicialmente en 1993 en cinco agencias públicas, y se extendió más tarde a otras cinco dentro del Ministerio de Finanzas, habiéndose completado en 1995.

A partir de esta doble experiencia, se diseñó todo un programa de reforma gerencial del Estado, de carácter gradualista, donde no se



produjeron grandes cambios legales<sup>19</sup>. El grueso del proceso de modernización del Estado se llevó a cabo durante la Presidencia de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000). En esta etapa, el clima de cooperación democrática que había predominado al inicio de la transición política, había comenzado a desgastarse, los problemas en el seno de la Concertación se habían hecho más evidentes y la oposición se empezaba a mostrar más dinámica para ejercer presión y colocar obstáculos políticos a las iniciativas del Presidente. Sin embargo, la fuerte dirección presidencial permitió la creación el 6 de diciembre de 1994 de una Comisión Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, cuya primera iniciativa consistió en la firma de unos “compromisos de modernización” entre 43 órganos públicos y el gobierno central en gran variedad de áreas y niveles de complejidad. Después de esta primera experiencia, se decidió adoptar una agenda más agresiva, concentrándose fundamentalmente en la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Finanzas, y en el diseño de indicadores de desempeño. Para 1996, se habían construido 291 indicadores que habían alcanzado a 67 instituciones.

A partir de 1997, la Comisión Interministerial elaboró un Plan Estratégico de Modernización que recogía las experiencias desarrolladas desde 1990, concentrándose en seis grandes líneas de acción (gestión estratégica, transparencia y probidad de la gestión pública; calidad del servicio y participación

ciudadana; institucionalidad del Estado; comunicación y extensión, y recursos humanos (Comité Interministerial 2000). En los últimos años, Chile ha optado por la vía de implementación de un sistema de incentivos a los funcionarios públicos, que se materializó en la Ley 19.553 de 1998, donde se concede una “asignación de modernización” asociada al desempeño individual y colectivo y otros beneficios adicionales (bonificación anual al bono de escolaridad, aporte extraordinario a los servicios de bienestar, asignación especial a los trabajadores de provincias y regiones con mayores necesidades sociales, mejora de los mecanismos de ascenso y capacitación...).

El gobierno del Presidente Ricardo Lagos (del Partido Socialista pero inserto en la misma concertación de partidos), iniciado en el año 2000, mantuvo el programa que abarca el planeamiento estratégico y el control por resultados a través del Presupuesto Nacional, pero centró su atención en “un complejo rediseño institucional de la organización del Estado”. Por otro lado, impulsó una reforma del servicio público, creando un servicio público profesional, que se transformó en el objetivo principal del programa<sup>20</sup>. En este sentido, podemos decir que hubo un retorno a los principios de la administración pública burocrática, aunque se mantuvo el nuevo instrumental de la “nueva gestión pública” (Oyarcé, 2001).

Este proceso de reforma administrativa ha dejado sin embargo algunos temas importan-

tes pendientes, como el aumento de la participación ciudadana en la gestión pública, la inclusión de los sectores populares (en especial, de la clase obrera empobrecida durante la crisis de los años ochenta) y la profundización del proceso de descentralización política en el nivel municipal y especialmente en el ámbito regional. Puede decirse que ha predominado un estilo de gestión tecnocrática, mediatizada por el conflicto intra-partidario, pero que ha obviado las capacidades de una sociedad civil que necesita recomponerse<sup>21</sup>.

### **¿Es posible el aprendizaje institucional? Algunas lecciones sobre las reformas chilenas**

Todas las reformas estructurales compartían la premisa de suponer un cambio significativo en la participación de los sectores público y privado en la provisión de bienes y servicios, en el modo de asignación de los recursos y, principalmente, en la institucionalidad en la cual operaba cada sector. En todas las reformas iniciadas a comienzos de la década de los años ochenta el hilo conductor se basaba en los mismos principios, pero los resultados de su aplicación han sido bastante heterogéneos<sup>22</sup>. Dicho hilo consideraba, por un lado, la utilización de mercado como asignador de recursos bajo un esquema de regulación eficiente y, por otro, la redefinición del papel del

Estado como agente subsidiario y regulador. El hecho de que los resultados hayan sido tan dispares puede deberse a que hubo defectos en el diseño de la reforma, en su implementación, o que no se lograron las condiciones institucionales que se requerían para que operaran los cambios.

Soto y Morandé (s.f.) extraen de este análisis, algunas lecciones que podemos extrapolar a distintos ámbitos de la política pública:

La primera lección de la experiencia chilena es que aquellas reformas que fueron menos exitosas deben su fracaso, en gran medida, a la incapacidad para definir adecuadamente los papeles del sector público y privado en la situación post-reforma<sup>23</sup>. Esta indefinición produce espacios de ambigüedad que permiten a distintos agentes obtener rentas a costa del resto de la población, o bloquear políticas reformistas.

La segunda lección que se deriva del estudio sectorial es que las reformas más exitosas supieron incluir en el diseño del mercado, en su regulación y en el proceso de implementación las características “estructurales” de cada sector. Por el contrario, aquellas reformas que han sido poco exitosas no han considerado dichas características.

Una tercera lección es que las reformas exitosas tuvieron la habilidad de identificar y la capacidad de modificar los hábitos de funcionamiento del sector en el que se aplicaron. Las reformas en los sectores de salud y educación,

por el contrario, no fueron capaces de modificar la forma de pensar de los agentes respecto a la gratuidad de las prestaciones, la integralidad de las mismas y el papel proveedor del Estado. Por otra parte, no se solventaron las debilidades estructurales de financiación en los sectores de educación y salud.

Una cuarta lección que se obtiene de las reformas exitosas es que el diseño de mercado y el sistema de implementación minimizó las áreas de conflicto y, cuando éste resultaba inevitable, se incluyeron mecanismos para encauzarlo. Cuando no se definieron adecuadamente cuales eran los derechos y deberes de los beneficiarios del subsidio a la demanda, quiénes accederían a dicho beneficio, y quiénes quedaban excluidos, las reformas fracasaron.

Una quinta lección es que las reformas exitosas fueron capaces de determinar qué tipo de nuevas instituciones era necesario establecer bajo el escenario macroeconómico previsto para la situación post reforma. Por el contrario, las reformas en el sector salud y educación han fallado notoriamente al ser incapaces de estructurar las instituciones necesarias para que el sector funcione eficientemente<sup>24</sup>.

Tras la experiencia de los últimos veinte años, la sociedad chilena ha llegado a ciertos consensos en torno a aquellas cosas que se han hecho bien: mantener el equilibrio fiscal, una baja inflación, la concesión a actores privados de ciertos servicios públicos y de la infraestructura, y fundamentalmente, la aper-

tura comercial. Sin embargo, también parece existir acuerdo en aquellas reformas pendientes: la necesidad de reducir la brecha entre los más ricos y los más pobres, principalmente a través de una profunda reforma del ineficiente sistema educativo y sanitario. En esta línea, como señala Ocampo (2001:16), la política social debe guiarse por tres principios básicos: universalidad, solidaridad y eficiencia. Sin embargo, la experiencia muestra como en los últimos años se ha producido una gran confusión ya que han sido los instrumentos —focalización, equivalencia entre contribuciones y beneficios, descentralización, participación del sector privado—, y no los principios, los que han guiado las reformas del sector social. Por lo tanto, las reformas de los años venideros deben ir en esta dirección; es decir, los instrumentos deben estar claramente subordinados a esos principios.

Esta necesaria convivencia entre Estado, Mercado y Sociedad obliga a replantearnos el papel que cada uno debe jugar en el proceso de transformación de estas sociedades. En el caso chileno, los años ochenta y noventa han significado una profunda transformación económica (la liberalización) y política (la democratización), pero quizás el eslabón más frágil sea el social. La sociedad chilena ha venido perdiendo el sentido de pertenencia a una comunidad y de identificación con propósitos colectivos. En este sentido, el ámbito de lo público debe concebirse como el punto de

encuentro de los intereses colectivos más que como sinónimo de las actividades del Estado.

Sin duda, la dimensión política de la reforma del Estado es muy importante, pero también muy compleja; la historia de los últimos veinte años de transición democrática en la mayoría de los países de la región latinoamericana es la historia de un fracaso. No es cierto, como se ha planteado reiteradamente por académicos y políticos, que la crisis de los años ochenta y noventa fuera esencialmente una crisis económica, sino que asistimos también a una crisis política del Estado. Y es por ello que el error en el diagnóstico puede conducirnos a un error en los medios y fines para solventar con éxito la “crisis” con mayúsculas. De este modo, desarrollo económico, equidad social y democracia son los desafíos que deben definir los papeles a desempeñar por el Estado democrático en América Latina.

## Referencias bibliográficas

- Acuña, Carlos H. y Gabriela Alonso (2001), "La reforma judicial en América Latina: un estudio sobre las reformas judiciales en Argentina, Brasil, Chile y México", en *VI Congreso Internacional sobre La Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, 5-9 de noviembre.
- Banco Mundial (1994), *Envejecimiento sin crisis*, Oxford University Press, Nueva York.
- Bosworth, B., R. Dornbusch y R. Labán (comps.) (1994), *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*, The Brookings Institution, Washington.
- Campo, Esther del (2006), "Estado y sociedad civil en el Chile postautoritario: el proyecto de Ley de Bases de Participación Ciudadana en la Gestión Pública", en M. Alcántara y L. Ruiz Rodríguez (eds.), *Chile. Política y modernización democrática*, Eds. Bellaterra, Barcelona, pp. 199-232.
- Campo, Esther del (1995), "Estado y mercado: Una revisión desde la ciudadanía en el caso de Chile", en M. Alcántara e I. Crespo (eds.), *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*, Ed. Universidad de Salamanca, Salamanca, pp. 111-128.
- Campo, Esther del (1991), "Unas notas sobre el sistema de partidos en Chile y Argentina en tiempos de crisis", en *Revista de Estudios Políticos*, n° 74, pp. 177-210.
- CEPAL (1997), *La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social*, Documento LC/G.1954, Santiago de Chile.
- Colomer, J.M. (1991): "Retorno a las instituciones", en *Claves de Razón Práctica*, n. 15, 1991, pp. 51-56.
- Correa Sutil, J. (1999), "Cenicienta se queda en la siesta. El Poder Judicial chileno en la década de los 90", en P. Drake e I. Jaksic (comps.), *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*, LOM, Santiago de Chile, pp. 281-315.
- De Riz, L. (1986), "Política y partidos. Ejercicio de análisis comparado: Argentina, Chile, Brasil y Uruguay", en *Desarrollo Económico*, 25, 100, pp. 659-682.
- Easterly, W., Loayza, N. y P. Montiel (1997): "Has Latin America's Post-Reform Growth Been Disappointing?" en *Journal of International Economics*, vol. 43, n° 3-4, pp. 387-408.
- Elster, J. (1989), *Nuts and Bolts for the Social Sciences*, Cambridge University Press, Cambridge, [[1990], *Tuercas y Tornillos*, Gedisa, Barcelona].
- Escaith, H. y S. Morley (2001), "El efecto de las reformas estructurales en el crecimiento económico de la América Latina y el Caribe: una estimación empírica", en *El Trimestre Económico*, vol. 68, n° 4, pp. 469-513
- Evans, P., D. Rueschemeyer y T. Skocpol (1985), *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Fernández-Arias, E. y P. Montiel (1997), "Reform and Growth in Latin America: All Pain, No Gain?" en Working Paper n° 351, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Garretón, M.A. (1983), *El proceso político chileno*, FLACSO, Santiago de Chile.
- Grafstein, R. (1992), *Institutional Realism: Social and Political Constraints on Rational Actors*, Yale University Press, New Haven.
- Gill, I., T. Packard, y J. Yermo (2003), *Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America: A Regional Study of Social Security Reforms*, Banco Mundial, Washington.
- Haggard, S. y R. Kaufman (1992), *The Politics of Economic Adjustments*, Princeton University Press, Princeton.
- Haggard, S. y R. Kaufman (1995), *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton University Press, Princeton.
- Holzman, R. (1997), *Pension Reform, Financial Market Development and Economic Growth:*

- Preliminary Evidence from Chile*, Staff Papers, núm. 44, Fondo Monetario Internacional, Washington.
- Huntington, S.P. (1965), "Political Development and Political Decay", en *World Politics*, 17, n. 3, pp. 386-430.
- Huntington, S. P. (1968), *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven.
- Kaufman, R. y B. Stallings (1988), "Debt and Democracy in the 1980's: The Latin American Experience", en B. Stallings y R. Kaufman (eds.), *Debt and democracy in Latin America*, Westview, Boulder, Co.
- Linz, J.J. y A. Stepan (1996), "Toward Consolidated Democracies" en *Journal of Democracy*, 7, 2, pp. 14-33.
- Lora, E. y F. Barrera (1997), "Una década de reformas estructurales en América Latina: el crecimiento, la productividad y la inversión, ya no son como antes", Working Paper n° 350, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Marcel, M. (1996), *Modernización de la gestión pública. Experiencias internacionales y su relevancia para Chile*, Dirección de Presupuesto (Ministerio de Hacienda de Chile) y Dolmen Ediciones, Santiago de Chile
- March, J.G. y Olsen, P.J. (1984), "The new institutionalism: organizational factors in political life", en *American Political Science Review*, 78, pp. 734-749.
- March, J.G. y Olsen, P.J. (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, Free Press, New York [(1997), *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*, Fondo de Cultura Económica, México].
- Méndez, J. E. (1997), "In Defense of Transitional Justice", en J.A. McAdams (comp.), *Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies*, University of Notre Dame Press, Notre Dame.
- , G. O'Donnell y P.S. Pinheiro (eds.) (1999), *The (Un)Rule of Law & the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame University Press, Notre Dame.
- Mesa-Lago, C. (2004), "La reforma de las pensiones en América Latina: modelos, características, mitos, desempeños y lecciones", en K. Hujo, C. Mesa-Lago y M. Nitsch (comps.), *¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas*, Ed. Nueva Sociedad, Caracas.
- MIDEPLAN (2004), *Desarrollo Regional: Balance de una década de gobiernos regionales*, Ed. LOM, Santiago de Chile.
- Ministerio de Obras Públicas (2001), *La inversión en infraestructura 1990-1999 y su proyección 2000-2009*, Documento oficial Gobierno de Chile.
- Nelson, J. (ed.) (1989), *Coaliciones frágiles: La política del ajuste económico*, Transaction Books, New Brunswick.
- Nelson, J. (1990), *Economic Crises and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton University Press, Princeton.
- Ocampo, José Antonio (2001), "Retomar la agenda del desarrollo", en *Revista de la CEPAL*, n° 74, pp. 7-19.
- Oyarcé, H. (2001), "Proyecto de Reforma y Modernización del Estado en Chile", en el Seminario *Changing Governance and Public Sector Reform in the Americas*, Centro Canadiense para el Desarrollo de la Gestión (CCMD), Ottawa.
- Przeworski, A. (1991), *Democracy and the Market*, Cambridge University Press, Cambridge [(1995), *Democracia y mercado: reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*, Cambridge University Press, Cambridge].
- Ramos, J. (1997), "Un balance de las reformas estructurales neoliberales en América Latina", *Revista de la CEPAL*, núm. 62, pp. 15-38.

- Remmer, K. (1989), *Military Rule in Latin America*, Unwin Hyman, Boston.
- Rodrik, D. (1996), "Understanding Economic Policy Reform", en *Journal of Economic Literature*, núm. 34, pp. 9-41.
- Rothstein, Bo (2001), "Las instituciones políticas: una visión general" en Robert E. Godin y Hans-Dieter Klingemann (eds.), *Nuevo Manual de Ciencia Política*, Ed. Istmon, Madrid, pp. 199-246.
- SAFP (Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones) (1981 a 2003), *Boletín estadístico*, Santiago de Chile.
- Soto, Raimundo y Morandé, Felipe (s.f.), "Reformas económicas en Chile: una perspectiva institucional", Santiago de Chile, mimeo.
- Stallings, B. (1990), "Political and Economic Crisis: A Comparative Study of Chile, Peru and Colombia", en J. Nelson (ed.), *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton University Press, Princeton.
- Stallings, B. y W. Peres (2000), *Crecimiento, empleo y equidad. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Fondo de Cultura Económica-CEPAL, Santiago de Chile.
- Steinmo, S., K. Thelen y F. Longstreth (eds.) (1992), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Valenzuela, J. S. (2006), "Los derechos humanos y la redemocratización en Chile", en M. Alcántara Sáez y L.M. Ruiz Rodríguez (eds.), *Chile. Política y modernización democrática*

## Notas

- <sup>1</sup> Aunque pueda resultar paradójico, el primer empujón hacia el proceso de descentralización administrativa vino de la mano del gobierno militar. En este periodo se implementó una nueva división política y administrativa a través de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa. Se inició así la regionalización, a la que siguió el establecimiento de las cincuenta provincias, y finalmente la organización de comunas a nivel nacional, excluyendo de esta última fase a la Región Metropolitana. En los noventa, ya iniciada la transición democrática, la reforma al Capítulo XIII de la Constitución, la promulgación en 1993 de la Ley Orgánica Constitucional de Administración y Gobierno Regional, y la instalación de los Gobiernos Regionales en 1994, son los hitos que jalonan la descentralización del país. Este proceso ha sido especialmente significativo en el desarrollo de competencias administrativas y disponibilidad de recursos financieros de estos niveles de gobierno, pero no ha significado, un proceso de distribución más equitativa del poder político. Véase al respecto (MIDEPLAN, 2004).
- <sup>2</sup> Algunos autores han llegado a cuestionar la validez de definir como "democracia" a la mayoría de los países de la región. Por lo menos, estos fallos indican una "abdicación de la autoridad democrática" (Méndez, O'Donnell y Pinheiro 1999:48). Hay que insistir, además, en la docilidad y pasividad del Poder Judicial hacia el gobierno militar. Como ejemplo basta mencionar la usual suspensión de derechos de habeas corpus (la Corte Suprema aceptó sólo una decena de entre más de 5.400 peticiones durante los primeros diez años de la dictadura militar) o el gobierno bajo decreto presidencial (Acuña y Alonso 2001).
- <sup>3</sup> Frente a aquéllos que, como Méndez, han

señalado que “en Chile, la nueva democracia aceptó los efectos legales y políticos de una vergonzosa “auto-amnistía” dictaminada por Pinochet en 1978, y optó por un ejercicio de búsqueda completa y rigurosa de la verdad para revelarla en vez de hacer juicios criminales” (Méndez, 1997:10), más recientemente Valenzuela ha insistido en la conveniencia de revisar en detalle el legado de las violaciones de los derechos humanos, especialmente a la luz de elementos como la liberación de los presos políticos; la generación de un consenso suficientemente amplio sobre lo sucedido, vía Comisión Nacional Verdad y Reconciliación (o Comisión Rettig, presidida por el ex-senador radical Raúl Rettig), Mesa de Diálogo o la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura; o vía la compensación con reconocimiento oficial y reparación material a las víctimas; un funcionamiento adecuado del sistema judicial y el sometimiento a la justicia de los violadores de los derechos humanos, especialmente en el caso del general Pinochet. Todos estos elementos permitirían repensar la justicia transicional con una óptica multidimensional, alejada del paradigma de Núremberg (Valenzuela, 2006).

- <sup>4</sup> El proceso de reforma se inició con la creación de la Academia Judicial en 1996, basada en el mérito, que buscaba ofrecer educación jurídica sostenida para magistrados en servicio, y mejorar la imagen de la judicatura. Aunque también existió una “agenda oculta”, que buscaba eliminar la tradición formalista de la judicatura y alentar un Poder Judicial con más preocupación social (Acuña y Alonso 2001). Pero más significativa aún fue la propuesta de nuevo Código de Procedimiento penal y legislación complementaria, presentados en 1997.
- <sup>5</sup> Durante la década de los ochenta, el PIB per cápita se redujo a una tasa promedio regional anual del 1% y se inició la primera superinflación. Chile creció un 1,3% con una inflación del

27%. Los años noventa trajeron una cierta recuperación, con una tasa de crecimiento anual de 1,7% del PIB per cápita y una tasa de inflación en torno al 10%. Chile, Argentina, Perú, Uruguay y El Salvador gozaron de tasas de crecimiento más altas que el promedio regional (entre el 5,7% y el 2,4%). En cuanto a los costos sociales (combinando los indicadores de salario mínimo real, tasa de desempleo, incidencia de la pobreza y distribución del ingreso), podemos señalar que fueron muy altos en Chile, Perú y Bolivia. Véase CEPAL (1997).

- <sup>6</sup> Las reformas resultaron ser unos procesos absolutamente desordenados, heterogéneos; heterogeneidad referida tanto a su inicio, como a la forma en la que se pusieron en práctica. (De hecho, no sólo los marcos nacionales eran diferentes, sino que también lo eran las circunstancias macroeconómicas y los contextos internacionales). Véase Stallings y Peres (2000:112). A modo de ejemplo, dos países que experimentaron profundas crisis en los años ochenta (Chile y Perú) adoptaron respuestas completamente diferentes (ortodoxa y heterodoxa, respectivamente), mientras que Colombia, bajo el mandato de Belisario Betancourt Cuartas (1982-1986), un caso de crisis moderada, adoptó políticas ortodoxas (Stallings 1990).
- <sup>7</sup> La versión más sofisticada fue la de Stallings-Kaufman (1988). Sin embargo, incluso en esta explicación, nada se advertía sobre el “éxito” final de los autoritarismos o de la democracia, respecto al rendimiento económico post-ajuste. Como advertían, el éxito de una economía dependía de tan variados factores, tanto estructurales como coyunturales, que no era posible evaluar el impacto específico del tipo de régimen sobre el resultado final de la reforma económica. El argumento fundamental planteaba que distintos tipos de regímenes políticos (la variable independiente del análisis) tenderían a optar por diferentes tipos de ajuste económico (variable



dependiente), en función de tres dimensiones: oportunidad, alcance y contenido de las reformas. Los regímenes autoritarios tomarían medidas de ajuste ante los primeros signos de crisis, mientras que los democráticos postergarían la decisión de suministrar “medicinas amargas” hasta encontrar suficientes apoyos electorales o políticos; los primeros se inclinarían por una reforma económica de largo alcance (privatizaciones, desregulación de la economía,...) mientras que las democracias se concentrarían en solucionar los problemas de corto plazo o que tuvieran un impacto electoral inmediato (por ejemplo, bajar la tasa de inflación); y por último, los regímenes autoritarios serían más proclives a optar por un ajuste “ortodoxo” (como el de Chile) mientras las democracias, se inclinarían por programas “heterodoxos” que no amenazaran la capacidad de consumo de amplios sectores de la población (el Plan Austral en Argentina, el Plan Cruzado en Brasil, el Plan Inti en Perú). Esta tesis abrió la ruta para investigaciones más puntuales y específicas. Por ejemplo, Remmer (1989) subrayó la importancia de analizar las diferencias al interior de los regímenes autoritarios para evaluar su impacto sobre las políticas.

<sup>8</sup> Rodrik (1996) distingue dentro de las reformas incluidas en el consenso de Washington, las que difícilmente podrían discutirse, por reflejar tanto ideas generalmente compartidas como la experiencia histórica, de aquellas otras de carácter más polémico. De igual modo, habría que asumir que los gobiernos sólo asumieron determinadas medidas, muchas veces de alto riesgo (impopulares y con costes inmediatamente traducibles en las distintas elecciones) cuando no quedaba otra alternativa.

<sup>9</sup> Tres artículos representativos de esta opinión fueron los publicados por Easterly, Loayza y Montiel (1997), Fernández-Arias y Montiel (1997) y Lora y Barrera (1997). Estos últimos encontraron que las reformas económicas hasta mediados de los años noventa acelera-

ron la tasa de crecimiento en 1,9 puntos porcentuales. Estudios más recientes indican efectos menos prometedores, por ejemplo, el de Ecaith y Morley (2001). Especialmente, porque el efecto de crecimiento decayó considerablemente a mediados de los noventa, y en la etapa 1997-1999 significó apenas 0,6 puntos. Un importante resultado de estas nuevas estimaciones es que el efecto de las reformas sobre el crecimiento y la productividad es mayor en aquellos países con mejores ambientes institucionales.

<sup>10</sup> En los últimos años, la desilusión con las reformas es creciente en América Latina, pero sus manifestaciones políticas son menos organizadas y su agenda está todavía por definir. El crecimiento de los años noventa fue tan sólo de un 3,2% anual, ritmo significativamente inferior a las cifras registradas durante las tres décadas de industrialización sustitutiva de importaciones entre la década de los cincuenta y los setenta que alcanzó un 5,5% anual.

<sup>11</sup> Chile cuenta con un sistema electoral binominal mayoritario, negociado entre sectores militares y reformistas a finales de los ochenta, y, por lo tanto, herencia del régimen militar (la Cámara de Diputados es elegida por un período de cuatro años por el sistema de representación proporcional con sesenta distritos electorales en los que en cada uno se eligen dos diputados, de ahí su carácter mayoritario).

<sup>12</sup> Formalmente, la Alianza por Chile aparece en el año 2000. Sin embargo, la agrupación electoral de los dos partidos de derecha, UDI y Renovación Nacional, ha conformado cuatro coaliciones electorales: Democracia y Progreso (1989-2002), Participación y Progreso (1992-1993), Unión por el Progreso (1993-1996) y Unión por Chile (1996-2000).

<sup>13</sup> Entre estos efectos beneficiosos, Mesa-Lago (2004) cita los siguientes: la unificación de sistemas diversos; la homologación de las condiciones de acceso y normas de cálculo de las

pensiones en la mayoría de los sistemas (excepto para las Fuerzas Armadas); la introducción en algunos países de condiciones de acceso (como edades de retiro) más ajustadas a las expectativas de vida y al tiempo de retiro; el establecimiento de una relación más estrecha entre la contribución y el monto de la pensión; en el caso de Chile, se ofrece una garantía estatal de pago, se reconocen las cotizaciones aportadas al sistema público, y una pensión mínima en el sistema privado. Se prevé que si la jubilación al final de la vida laboral de un trabajador fuera muy baja, el Estado supla sus ahorros forzosos con aportes fiscales para que la pensión alcance un mínimo socialmente aceptable; se elimina el monopolio del sistema público y se introduce la competencia. Para tener idea de la importancia del nuevo modelo, conviene destacar que para finales de 2002, entre el 91% y el 98% de los asegurados chilenos estaba afiliado al sistema.

<sup>14</sup> En Chile, el cumplimiento declinó constantemente de 76% en 1983 a 49% en 2003 (SAFP 1983 y 2003).

<sup>15</sup> El Banco Mundial (1994) había sostenido que la reforma del sistema de pensiones traería aparejado el crecimiento del ahorro nacional; lo que significaría el aumento del desarrollo económico y del empleo. Sin embargo, los economistas como Holzman (1997), con los datos del modelo chileno, señala que descontando el costo fiscal de la reforma (negativo) del ahorro en las pensiones privadas (positivo), el impacto de la reforma en el ahorro nacional fue negativo durante el período 1981-1988, y que tampoco había un impacto positivo en el período 1989-1996.

<sup>16</sup> Las proyecciones del Banco Mundial son muy negativas para todos los casos y muy superiores a las hechas por estos países antes de las reformas; sólo en Uruguay las proyecciones del Banco para 2040 son inferiores a las nacionales antes de las reformas (Gill, Packard y Yermo, 2003).

<sup>17</sup> Sirva a modo de ejemplo, el caso chileno, en el 2001-2002, el fondo acumulado de la cuenta individual de la mujer era entre 32% y 46% del acumulado por el hombre, la tasa de reemplazo femenina fluctuaba entre 52% y 57%, mientras que la masculina lo hacía entre 81% y 86%, y la pensión media de la mujer retirada a los 60 años era 60% de la del hombre y 87% si se retiraba a los 65 años (SAFP, 2002).

<sup>18</sup> El 17 de marzo de 2006, la Presidenta chilena, Michelle Bachelet puso en marcha la creación de un Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional que abordará la reforma del sistema de pensiones de 1981.

<sup>19</sup> Este gradualismo, presente en toda la transición chilena en los ámbitos políticos, económicos y sociales, diferencia a la reforma chilena de la brasileña, donde entre otras cosas, la reforma gerencial conllevaba la necesaria reforma de la Constitución brasileña de 1988.

<sup>20</sup> Esta profesionalización ha tenido efectos muy positivos en la lucha contra la corrupción y el clientelismo político. Los gobiernos de Frei y Lagos, elaboraron una agenda de transparencia que estableció mecanismos para reforzar las prácticas y conductas transparentes en el mundo público. Y para 1999 se aprobó la ley de probidad que legisló sobre el tráfico de influencia y uso indebido de información privilegiada.

<sup>21</sup> Al respecto, véase Del Campo (2006).

<sup>22</sup> En un análisis muy detallado sobre la evolución de varios sectores claves, Soto y Morandé (s.f.) muestran que mientras algunas de estas reformas han sido claramente exitosas (p.e., previsión, privatización), en otros sectores el diseño de éstas ha sido controvertido y su aplicación ha producido importantes niveles de conflicto (salud, educación). En estos últimos casos, la reforma fue aplicada de manera parcial, o con el tiempo, se implementaron políticas adicionales que modificaron o inhibieron la reforma original.

<sup>23</sup> En los sectores en que las reformas fueron exitosas, el diseño institucional post-reforma definió claramente las responsabilidades de cada agente en el mercado. En efecto, en los sectores eléctrico, agrícola y previsional, la reforma delimitó estrictamente los derechos de propiedad, el tipo de interacción entre el sector público y el privado, la regulación de éste último, el modo como se canaliza la acción subsidiaria del Estado, y el papel de los consumidores. Por el contrario, en el caso de la educación y la salud, estos elementos no quedaron claros en el diseño institucional de la reforma e incluso el papel que les correspondía realizar no ha sido respetado por aquellos que propusieron las reformas. En ambos casos, los límites entre el sector público y privado resultaban borrosos y no quedó claro desde el principio de la reforma cuál era la estructura de participación de cada sector en el largo plazo (Soto y Morandé, s.f., 80). Sí ha sido exitoso el proceso de reforma (de la propiedad, gestión de empresas y regulación de mercados) de las infraestructuras en el transporte (viales, aeropuertos y puertos) así como en el terreno sanitario (abastecimiento de agua y saneamiento) que se dio en los años noventa. Esta transformación (vía la aprobación de una Ley de Concesiones a comienzos de los noventa) permitió la entrada de inversores privados en este sector, así como el desarrollo de fórmulas para compartir riesgos entre el sector público y el sector privado (MOP, 2001).

<sup>24</sup> Las reformas que no han sido exitosas se caracterizan porque no han podido reestructurar las instituciones que existían antes de la reforma para el nuevo rol que se les había asignado en el escenario post reforma. La reforma de la educación previó la municipalización de las escuelas pero no realizó los ajustes necesarios en recursos físicos, humanos y financieros para que las municipalidades pudieran tomar responsablemente el control

de las escuelas. Igualmente, no se redimensionó el Ministerio de Educación para su nuevo papel, sustancialmente más reducido que antes de la reforma, lo que permitió que se organizara una fuerte oposición a la municipalización al interior del mismo Ministerio.