Centro Internacional de
Globalización y Desarrollo

International Center for
Globalization and Development

Documento de Trabajo
Working Paper

11

Economía Política del Cono Sur:

Los casos de Chile, Bolivia y Argentina

Andrés Solimano, Editor

5 – Septiembre -2009

CIGLOB – www.coglob.org
Contact Us/ Contáctenos: contact@ciglob.org
Santiago - Chile

Agradecimientos

Este trabajo fue posible por el Grant # 1060-0885 de La Fundación Ford para el proyecto Political Economy of the Southern Cone. El grant fue administrado por el Dialogo Inter-Americano, IAD, en Washington DC y se realizó la investigación en colaboración con el Centro Internacional de Globalización y Desarrollo, CIGLOB en Santiago, Chile. Se agrade el apoyo de Peter Hakim, Presidente del Dialogo InterAmericano, a Katherine Anderson, Vice Presidente de IAD por su muy eficiente acción en los aspectos de administración y presupuesto del proyecto y a Crisbellt Slone. Se agradece también a Tom Good su cooperación editorial, a Claudia Figueroa y a Daniel San Martin por su efectiva asistencia de investigación al proyecto.

Contenido

Capitulo 1. Gobernabilidad, neoliberalismo y democracia: los casos de Argentina, Bolivia y Chile... 6

1. Introducción... 7

2. Niveles de Desarrollo, Desempeño Económico y Estructura Social... 13

3. Inestabilidad política y democracia. ... 17

4. Bolivia... 40

5. Chile ... 44

Capítulo 2: Argentina ... 48

1. Introducción... 48

2. Las políticas públicas en la Argentina ... 51

3. El proceso de *policymaking* en la Argentina... 57

4. Las instituciones políticas en la Argentina... 59

5. El Congreso, las carreras políticas, y la conexión provincial ... 61

6. El juego fiscal federal... 73

7. El débil *enforcement* del Poder Judicial... 76

8. La Administración pública ... 81

9. La libertad de movimiento del Ejecutivo... 86

10. Una breve comparación con Chile ... 90

11. Conclusiones ... 97

12. Epílogo ... 98

Capítulo 3: Bolivia... 115

1. Introducción... 116

2. Evo Presidente 127

3. El legado neoliberal 142

4. Asamblea Constituyente y Autonomía 148

5. La nacionalización de los recursos naturales 159

6. La reforma agraria 163

7. La gobernabilidad como tema racial 165

8. Conclusión 168

Capítulo 4: Chile 173

1. Introducción 174

2. Estrategias de desarrollo y el período 1986-2008. 177

Cuadro 4.1. 183

Chile: Crecimiento e Indicadores Económicos y Sociales, 1940 - 2008. 183

¿Es sustentable el modelo de crecimiento chileno? 187

3. Desigualdad de ingresos y concentración de la riqueza y pobreza 190

Cuadro 4.2. 193

Individuos con el mayor valor neto en Chile, 2004 – 2008 193

Gráfico 4.2 196

Chile: Crecimiento, pobreza y desigualdad, 1987 – 2006. 196

Cuadro 4.3. 197

Pobreza y desigualdad en Chile, 1987 – 2006 197

Cuadro 4.4. 198

Pobreza y desigualdad en otros Países de la OCDE y de Latinoamérica 198

Gráfico 4.3 199

Chile: Ingresos promedio según grupos de ingresos, 2006 199

Cuadro 5. Chile: Coeficientes Gini según grupos de ingresos, 1987 - 2006 200

(medidos sobre el Ingreso autónomo) 200

Porque la desigualdad no disminuye en Chile? 201

Chile: Matriz Social, según gobierno, 1990 – 2008 204

4. Matriz Institucional y Democracia de Elites 205

5. Comentarios Finales 208

Referencias 212

Capitulo 5: Reflexiones finales y desafíos futuros. 215

Capitulo 1. Gobernabilidad, neoliberalismo y democracia: los casos de Argentina, Bolivia y Chile.

Andrés Solimano

Agosto 31, 2009

1. Introducción

El cono sur de América Latina históricamente ha sido una región volátil que ha vivido periodos de democracia, autoritarismo, booms y crisis económicas y conflictos sociales de diversa magnitud. Se han logrado también periodos de estabilidad y mayor crecimiento económico pero estos fueron, por lo general, difíciles de sostener en el tiempo por problemas de gobernabilidad muchas veces asociadas a situaciones de exclusión social y debilidad de la arquitectura institucional interna de estos países que generalmente eran incapaces de acomodar demandas por inclusión y democratización y hacerlas compatibles con grados razonables de estabilidad y prosperidad. Como veremos en este capítulo y otros de este libro, Argentina y Bolivia registran una situación de mayor inestabilidad política y volatilidad de las políticas públicas. En contraste se destaca también el caso de Chile con crecimiento y estabilidad en los últimos 20 años pero en un contexto de persistentes desigualdades económico-sociales y de una democracia de baja intensidad. Desde la década de 1970 y 1980 estos tres países se alejaron de sus modelos desarrollistas del periodo de post-guerra con mayor presencia del estado y adoptaron modelos económicos de libre mercado o neo-liberales que priorizaban la estabilización macroeconómica, la apertura económica al resto del mundo, las privatizaciones y otorgaron un rol preponderante al sector privado (grande) como motor del crecimiento económico. El contexto social de la aplicación de estos programas inclusive en democracia se caracterizó por un debilitamiento del movimiento sindical (bastante activo en los 1950s-1970s)

y de las organizaciones sociales del campo y la ciudad que en décadas anteriores impulsaban agendas de cambio social reivindicativo y progresivo. En contraste, se favoreció una mayor influencia de los gremios empresariales y conglomerados financieros en el diseño y validación de las políticas públicas y se cultivaron buenas relaciones con la comunidad financiera internacional. Los programas económicos neoliberales, con diversas variaciones nacionales y énfasis (y carencias) del componente social de estos, fueron implementados o consolidados por una diversidad de regímenes políticos. Estos incluyeron tanto gobiernos militares-autoritarios (las juntas militares Argentinas del periodo 1976-1983 y el régimen militar del general Pinochet en Chile en el periodo 1973-1990) en sus versiones de neoliberalismo puro y duro. También en sus variantes más moderadas estos programas fueron implementados en democracia por gobiernos de centro-derecha (Argentina con Menem y de la Rúa; Bolivia con Sánchez de Lozada y Banzer) y de centro –izquierda (con los gobiernos de Aylwin, Frei, Lagos y Bachelet en Chile).

Argentina ha sido históricamente conformada por olas de inmigración masiva de españoles, italianos y europeos que llegaron al país desde la segunda mitad del siglo XIX hasta mediados del siglo XX. Es un país de elites urbanas y rurales pero con una amplia clase media, con un nivel educativo alto, étnicamente homogéneo, que goza de tierras muy fértiles y recursos económicos en bastante abundancia. Sin embargo el país no ha tenido una historia fácil. Hasta la década de 1930 se ubicó entre las siete economías más prosperas del mundo, para después vivir un proceso de divergencia económica respecto a las naciones más prosperas del mundo entre las cuales

alguna vez formo parte. Desde la década de los 1930s el país fue afectado por varias décadas de turbulencia política, ciclos económicos y alternancia entre democracia y autoritarismo. El ciclo de regímenes autoritarios terminó en 1983 vive un ciclo ininterrumpido de continuidad democrática, aunque las crisis políticas y económicas estuvieron lejos de desaparecer. Así los Presidentes Alfonsín en 1988 y de la Rúa en 2001 no terminaron sus periodos constitucionales y debieron renunciar antes de terminar, principalmente por el efecto de severas crisis económicas. A pesar de una historia reciente de frecuentes crisis económicas y políticas, Argentina sigue manteniendo el nivel de ingreso por habitante más alto de América Latina aunque seguido cercanamente por Chile. En Argentina las políticas anti-inflacionarias, de apertura externa y privatizaciones se iniciaron como ya indicamos hacia fines de la década de 1970 por las dictaduras militares de la época pero sin la consistencia y el alcance de aquellas implementadas en Chile por el régimen militar del general Pinochet. Tampoco los resultados de las políticas económicas de liberalización y desregulación fueron demasiado auspiciosos en cuanto a crecimiento económico y menor inflación, la que retorno con virulencia a fines de la década de los 80. El modelo neoliberal realmente se consolidó a principios de los 90 por un gobierno peronista, encabezado por el presidente Saúl Menen. En esta década el país logro reducir la inflación y acelero su crecimiento apoyado por una caja de convertibilidad que duró entre 1991 y el 2001, pero finalmente el país cayó en una severa crisis financiera y económica en el 2001-2002. Después de un interregno de varios presidentes de corta duración a inicios del 2001 siguiendo a la caída del gobierno de la Rúa asume un nuevo gobierno peronista encabezado por

Néstor Kirchner quien busca adoptar políticas económicas de mayor autonomía de Argentina frente al FMI y estimular una recuperación económica. Posteriormente se revierten en el gobierno de Cristina Kirchner políticas de privatización de los fondos de pensiones, se intervienen empresas y se restablecen controles de precios.

Bolivia, es un país mediterráneo, de ingreso bajo y étnicamente mucho más heterogéneo que Chile y Argentina. En este país la población indígena es cuantitativamente dominante (más del 50 por ciento de la población, según algunas estadísticas corresponde a diferentes etnias siendo las más importantes los Aymara y Quechua, seguido por el pueblo Guaraní). El país es rico en recursos naturales (hidrocarburos, estaño, reservas forestales) pero su compleja geografía, limitada infraestructura física e insularidad eleva los costos de transporte y reduce su potencial de desarrollo económico. El país ha sufrido de una inestabilidad política crónica en las últimas cuatro a cinco décadas, con una alta rotación de gobiernos. En los 1960s y 1970s era frecuente que los presidentes no terminaran sus periodos presidenciales y el país registraba una alta frecuencia de golpes de estado, en particular en la década de 1970. Desde mediados de la década de 1980 ha habido mayor continuidad democrática y el periodo 1985-2005 aunque las crisis presidenciales no estuvieron ausentes como la salida del país, en el 2003, del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada antes del término de su periodo constitucional en el 2003. En Bolivia las políticas de libre mercado se aplicaron por varios gobiernos en el periodo de 1985-2005 ha sido considerado un periodo de democracia pactada y políticas neoliberales en los lineamientos del Consenso de Washington aplicando políticas de

privatización (en una variante de capitalización) de empresas del estado, aumentando la preponderancia del mercado y el sector privado en la asignación de recursos. El patrón de democratización adoptado, con significativos grados de exclusión social, llevó al surgimiento de un movimiento social de tipo indigenista y nacionalista que está cambiando el sistema político boliviano y revirtiendo varias de las políticas económicas adoptadas en el periodo 1985-2005. En efecto, desde el 2006 el país experimenta un fuerte cambio de orientación de políticas económicas y de orientación política al asumir Evo Morales un Presidente de origen indígena con una agenda de reafirmación de la identidad de las etnias originarias, de transformación del sistema político Boliviano a través de una nueva constitución con un fuerte énfasis en la redistribución del poder a los grupos tradicionalmente excluidos de la sociedad Boliviana. El gobierno de Evo Morales ha revertido la mayoría de las privatizaciones (capitalizaciones) realizadas en los 1990s y nacionalizó los hidrocarburos y está volviendo a crear un sistema de empresas públicas dominantes en la economía, bajo una retorica anti-mercado aunque su manejo macroeconómico ha sido considerado, por lo general, ortodoxo.[1]

Chile es considerado como la historia de éxito económico de los últimos 20 años en América Latina, en el contexto de un modelo de libre mercado, neoliberal, iniciado como se indicó, en el periodo de Pinochet y que fue en gran medida continuado pero suavizado por políticas de reducción de la pobreza (pero no de la desigualdad) y de protección social en democracia. En Chile, en lo grueso, la inspiración neoliberal ha sido

[1] Ver Morales (2008).

consistente por cerca de 35 años -- desde mediados de la década de los 1970s a la actualidad (finales de la primera década del siglo XXI). En los últimos 20 años Chile duplicó su producto por habitante, elevando el nivel de vida de la población y reduciendo la pobreza, pero manteniendo altos niveles de desigualdad de ingresos y grados considerables de concentración de mercados y de la riqueza. La democracia chilena está bien asentada pero es de "baja intensidad" en el sentido de bajos grados de participación social en las decisiones públicas. El marco legal de la democracia post-Pinochet ha sido la constitución aprobada en 1980 en el régimen militar, sujeta a varias reformas (generalmente no plebiscitadas). Chile tiene una economía amplia y diversificada, abierta al exterior y con un manejo macroeconómico prudente pero con contrastes en su estructura productiva entre empresas de gran tamaño coexistiendo con un sector amplio de pequeñas y medianas empresas. El crecimiento hacia afuera se basa, en parte, en un uso intensivo de recursos naturales no renovables.

El propósito de este capítulo es analizar en una perspectiva comparativa de economía política, las principales características estructurales de estos tres países, sus problemas de volatilidad económica y desigualdad y exclusión social y/o étnica, las características de sus sistemas políticos, los ciclos de democracia y autoritarismo del pasado reciente en estos tres países. Se examina y documenta empíricamente los niveles de inestabilidad política y volatilidad de las políticas públicas, los problemas de gobernabilidad y sus efectos sobre clima de inversión. Se ilustran los problemas de la corrupción y la violencia como síntomas de disfuncionalidades de los sistemas sociales de

estos países. El capitulo reseña los capítulos siguientes y sintetiza los principales resultados de la investigación realizada.

2. Niveles de Desarrollo, Desempeño Económico y Estructura Social

En la actualidad, hacia fines de la década de los 2000s, los niveles de desarrollo económico de Chile y Argentina son relativamente similares entre las dos naciones si los medimos por el producto por habitante de cada país, ambos en torno a los 14 mil dólares per cápita, en paridad de poder de compra. En contraste, Bolivia tiene un PIB por habitante bastante inferior de 4 mil dólares también medido en dólares del 2008 a paridad de poder de compra. El desempeño económico de Chile en el periodo 1988-2008 fue más dinámico que el de Argentina y Bolivia. La tasa de de crecimiento promedio anual de Chile en dicho periodo es 5.7 por ciento comparada con 3.8 por ciento en Bolivia y 3.2 por ciento en Argentina dicho periodo. Estas diferencias en la tasa de crecimiento del PIB total se reflejan también en una diferencial importante del ritmo de crecimiento del PIB por habitante a favor de Chile: 4.3 por ciento, comparada con 1.9 por ciento de Argentina y 1.4 por ciento de Bolivia. Este mayor ritmo de crecimiento de Chile le ha permitido converger al nivel del PIB por persona de Argentina en la década de los 2000, cerrando una brecha de desarrollo (al menos en lo referente a PIB per cápita) entre ambos países que históricamente favorecía a Argentina.

En cuanto a indicadores sociales, lo primero a constatar es que los tres países muestran significativos niveles de desigualdad de ingresos. En estos países las elites económicas capturan una parte importante del ingreso nacional. Además, como ocurre en la mayoría de los países, la desigualdad en

la propiedad de la riqueza productiva (tierra, capital, activos financieros) es mayor que la desigualdad en la distribución de ingresos.[2]

Un indicador de desigualdad de ingresos ampliamente utilizado es el coeficiente de Gini (el índice va entre 0 y 1, con mayores valores del índice indicando niveles más elevados de desigualdad): Bolivia registra el valor del coeficiente de Gini más alto de los tres países: 0.61, seguido por Chile, 0.54 y por Argentina, 0.48 (ver cuadro 1). Como punto de comparación internacional, el índice promedio de Gini en los países de la OECD es cercano a 0.38 y en la Unión Europea (EU-15) es cercano a 0.30. En contraste, América Latina y el Caribe considerado la región más desigual del mundo, tiene un Gini promedio de alrededor de 0.5. En cuanto a niveles de pobreza, medido como el porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza, encontramos que Bolivia tiene un nivel substancialmente más alto que Argentina y Chile: 53.8 por ciento, comparado con 13.9 por ciento para Chile y 21 por ciento para Argentina. El promedio de América Latina y el Caribe en el 2007 fue cercano a 38 por ciento.[3] Así, Bolivia combina un nivel de ingreso por habitante perteneciente al conjunto de países de ingreso medio-bajo, con altos índices de pobreza y elevada desigualdad. Si a esto le agregamos un considerable nivel de heterogeneidad étnica medido por la participación de la población indígena que representa, según la CEPAL, el 51 por ciento de la población total. [4] Como veremos posteriormente en Bolivia la desigualdad va acompañada de grados importantes de exclusión social y de

[2] Ver Davies (2008).
[3] CEPAL (2008).
[4] En el capítulo 3 se discuten distintas de mediciones de la composición étnica de Bolivia que le asignan una mayoría a la población mestiza más que a la indígena.

sistemas y reglas culturales, sociales y políticas paralelos e informales muy diferentes para la población blanca y mestiza por un lado y para la población indígena por otra. Esta ha sido una reivindicación importante de la administración del presidente Evo Morales y la nueva constitución aprobada en el 2008 define a Bolivia como un estado plurinacional en que se reconocen los derechos, cultura y lenguaje a 36 etnias originarias.

En Argentina y Chile también existen grados importantes de desigualdad económica y social, pero son basados mas en diferencias de ingreso y clase social en diversas dimensiones que a diferencias étnicas.[5]

[5] Naturalmente las diferencias de ingreso y clase social en Bolivia existen y se superponen y correlacionan con las diferencias étnicas.

Cuadro 1.1. Indicadores económicos y sociales para Argentina, Bolivia, Chile, América Latina y el Caribe y el Mundo

Indicadores	Argentina	Bolivia	Chile	América Latina y el Caribe	Mundo
PIB per cápita PPP (dólares corrientes) (2008) a/	14,413.16	4,330.42	14,510.19	10,709.06	9980.00
Tasa de crecimiento del PIB (1988-2008) b/	3.28%	3.80%	5.73%	3.13%	3.49%
Tasa de crecimiento del PIB per cápita (1988-2007) c/	1.90%	1.45%	4.35%	1.45%	1.65%
Tasa de inflación (promedio 1998-2008) d/	7.22%	5.19%	3.80%	7.71%	4.35%
Población en miles de personas (2008) e/	39746	10028	16770	579409	6610256.6
Población indígena como % del total f/	1.00%	51.00%	4.00%	6.90%	6%
Coeficiente GINI g/	0.48	0.61	0.54	0.52	0.518-0.619
Porcentaje de la población en pobreza h/	21% (2006)	53.8% (2004)	13.9% (2006)	36.5% (2006)	40%(2005)
Porcentaje de la población en indigencia i/	7.2% (2006)	20.2% (2004)	3.2% (2006)	13.4% (2006)	26% (2005)
Exportaciones de productos primarios sobre total de exportaciones (2007) j/	69,00%	91.90%	89.60%	49.50%	21%
Exportación de minerales y metales (como % de exportaciones de mercancías) (2007) k/	4%	26%	65%	10%	4%
Sector agrícola como porcentaje del PIB (2007) l/	9.00%	13%	4.00%	6%	3%
Sector minero como porcentaje del PIB (2007) m/	4.38%	12.29%	21.84%	4.13%	--

Fuentes:

a, Fondo Monetario Internacional. World Economic Outlook Database, Abril 2009. El valor de mundo corresponde al año 2007, y proviene de World Development Indicators, Banco Mundial

b y d Fondo Monetario Internacional. World Economic Outlook Database, Abril 2009

c, k y l, World Development Indicators (2008). Banco Mundial. El valor para Mundo corresponde al año 2006.

e, Argentina, Bolivia, Chile, América Latina y el Caribe: Estadísticas sociales CEPAL. Mundo: datos correspondientes al año 2007. World Development Indicators

f, Bolivia: Wigberto Rivero Pinto (2006), disponible en: http://www.amazonia.bo/pueblos.php?opcion=pueblos&codigo=5; Chile: Censo 2002 (INE); Argentina: INDEC, Encuesta

Complementaria de Pueblos Indígenas 2004-2005. Complementaria del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001. Estimación de población indígena en América Latina y el Caribe de UNICEF (2007) es de 40 millones en la HOJA DE DATOS: Día de los Pueblos Indígenas del Mundo. El valor para Mundo proviene de Indigenous Issues, International Work Group on Indigenous Affairs (2005).

g, Anuario Estadístico CEPAL 2007 (2008); Chile: Encuesta Casen 2006. Para América Latina y el Caribe (datos disponibles sólo para 19 países): CIA World Factbook, 14 June, 2007. Los valores para Mundo provienen de World Development Indicators 2007, el coeficiente 0.518 se obtuvo a partir de los ingresos medios de los países; mientras que 0.619 corresponde a la estimación considerando los ingresos de toda la población mundial.

h e i, Anuario Estadístico CEPAL 2007 (2008). Estimación basada en 19 economías: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Venezuela, Rep. Dominicana y Uruguay. El valor de Mundo proviene World Development Indicators 2008

j, Anuario Estadístico CEPAL 2007 (2008). Estimación basada en 20 economías: Argentina, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay. El valor para Mundo corresponde al año 2005 y proviene del Reporte de Desarrollo Humano 2007-2008. PNUD

m: Anuario Estadístico CEPAL 2007 (2008)

3. Inestabilidad política y democracia.

En esta sección revisaremos la incidencia de inestabilidad política en los tres países en los últimos 40 años. El cuadro 2 presenta varios indicadores del sistema político de los tres países (unitario o federal), el número de partidos políticos, la frecuencia de crisis presidenciales y los ciclos de autoritarismo y democracia. Los tres países tienen regímenes presidenciales (una constante en América Latina), en cuanto a organización territorial, Bolivia y Chile tienen regímenes unitarios, mientras que Argentina posee un régimen federal. El número de partidos políticos es mayor en Bolivia y Argentina que en Chile.

Frecuencia de Crisis Presidenciales en Bolivia y Argentina.

Un indicador de inestabilidad política que hemos escogido es el número de crisis presidenciales (ver cuadro 2).Por crisis presidencial se considera una situación en que un jefe de estado o presidente no termina su periodo constitucional por golpe de estado, revuelta popular u otra causa que significa la interrupción del proceso constitucional. Nuestra medida de

crisis presidenciales incluye también la sustitución de presidentes de facto (que surgieron de un golpe de estado o remoción de un presidente por métodos no contemplados por la constitución), aunque el concepto de duración de periodo es menos claro en el caso de presidentes de facto que muchas veces no definen la duración de su mandato. El cuadro 2 muestra un alto número de crisis presidenciales en Bolivia y Argentina en comparación con Chile en el periodo 1950-2008. En Bolivia en el periodo 1950-2008 se identifican 17 crisis presidenciales o cambios de jefe de estado por métodos no democráticos e institucionales. En el periodo 1950-2008 en Bolivia el promedio de ocurrencia de una crisis presidencial es cercano a 3 años, aunque la mayor frecuencia de crisis por gobiernos de facto se dieron en la década de los 1960s, 1970s y 1980s (ver cuadro 3). La última crisis presidencial, como mencionamos anteriormente, ocurrió en el 2003 con la renuncia del presidente Gonzalo Sánchez de Losada quien repentinamente abandonó el país en el contexto de una situación de violencia interna y se fue a residir con su familia a Estados Unidos. Estos datos muestran la alta inestabilidad del sistema político boliviano, con un grado significativo de fragilidad de la democracia. También es notorio que la forma predominante de ascensión al poder de los jefes de estado en Bolivia, en el periodo considerado, nuevamente esto es más concentrado en los 1960s y 1970s fueron por procedimientos no democráticos. En efecto, de un total de 33 de ascensiones al poder, 21 (64 por ciento) fueron por métodos no democráticos y 12 (36 por ciento) por elecciones.[6]

[6] Cabe mencionar que en el cuadro 2 el total de ascensiones al poder es mayor que el número de presidentes porque algunos presidentes lo hicieron por más de una vez.

En Argentina, hay nueve crisis presidenciales en el periodo 1950-2008, un número considerable que si bien es inferior al de Bolivia, es muy superior a Chile. También en Argentina la forma de ascensión al poder por interrupciones no democráticas de mandatos presidenciales es alta: 12 de 27 casos, nuevamente concentrados en los 1970s y 1980s. Desde 1983, la democracia Argentina no ha vivido golpes de estado aunque si dos crisis presidenciales en el periodo democrático: tanto el presidente Raúl Alfonsín y el presidente Fernando de la Rúa no terminaron sus periodos constitucionales principalmente por crisis económicas (hiperinflación con Alfonsín en 1988 y crisis del sistema bancario y del sistema cambiario con de la Rúa). Sin embargo estas crisis presidenciales en democracia, en contraste con lo ocurrido en los años 60 y 70, no llevaron a crisis del sistema democrático y su sustitución por regímenes autoritarios encabezados por los militares.

Continuidad institucional post-autoritaria en Chile

Chile, en contraste a las experiencias de Bolivia y Argentina, es un caso de continuidad democrática si la medimos como una muy baja frecuencia de crisis presidenciales desde 1950. En efecto, la única interrupción extra-constitucional de un gobierno en el periodo 1950-2008 corresponde al golpe militar de 1973 contra el presidente Salvador Allende democráticamente elegido en 1970 y derrocado por el general Pinochet el 11 de Septiembre de 1973. A pesar de la larga tradición de continuidad democrática en Chile, el régimen autoritario del general Pinochet no fue de corta vida. En efecto, el

régimen militar gobernó, sin elecciones, clausuró el congreso, y prohibió o declaró en receso a los partidos políticos por más de 17 años (entre Septiembre de 1973 y Marzo de 1990). Así, si bien la democracia chilena es considerada como muy estable, también el periodo militar fue bastante "estable" en el sentido que duró un periodo muy prolongado en el poder. Lo anterior contrasta con la naturaleza de los regímenes militares en Bolivia y Argentina que generalmente duraban menos tiempo en el poder ya sea por ser sustituidos por otros militares que daban golpes de estado o por un proceso más rápido de retorno a la democracia. La transición a la democracia iniciada en 1990 fue generalmente pacifica. La nueva democracia mantuvo, sin embargo, varios enclaves autoritarios, algunos de los cuales empezaron a ser superados: el general Pinochet siguió siendo comandante en jefe del ejército por varios años después del retorno a la democracia, una proporción de los senadores de la república eran designados (y no elegidos por voto popular) y, como ya se mencionó, la constitución de 1980 aprobada en el régimen de Pinochet, con modificaciones, aun no se sustituye por otra carta constitucional refrendada por voto popular. El movimiento social, que había jugado un rol muy activo en el término del régimen autoritario, fue en gran medida desmovilizado después del retorno de la democracia y como mencionamos anteriormente los grupos más influyentes en la definición de las políticas públicas han sido los gremios empresariales y bancarios.

Cuadro 1.2 : Indicadores Políticos para Argentina, Bolivia y Chile				
Indicadores		Argentina	Bolivia	Chile
Forma de Gobierno		Sistema Presidencial	Sistema Presidencial	Sistema Presidencial
Organización Territorial del Estado		Federal	Unitario	Unitario
Número de partidos políticos en 2009				
	Nacionales	37	17 a/	13
	Regionales	30		
Número de presidentes o jefes de Estado (1950-2008) b/		25	28	10/
Número de crisis presidenciales (1950-2008) c/		9	17	1
Forma de ascensión al poder (1950-2008)				
	Elección democrática d/	15	12	8
	Ascensión no democrática	12	21	1

Notas:

a/ Corresponde a 14 partidos políticos vigentes, 1 alianza política y 2 agrupaciones ciudadanas; todos estos están en posición de presentar candidatos.

b/ Se registra el número de jefes de estado diferentes en ejercicio, durante el período.

c/ Por crisis presidencial se entiende un presidente que no termina su mandato constitucional ya sea por un golpe de Estado, una revuelta civil u otra causa política.

d/ No necesariamente coincide la suma de elecciones democráticas y no democráticas con el número de presidentes, porque hay presidentes que se mantienen en el poder por más de un período.

Fuentes:

Solimano (2005); Nueva Historia de la Nación Argentina: 7 La Argentina del Siglo XX by La Academia Nacional de la Historia; Editorial Planeta Argentina S.A.I.C.; Buenos Aires, 2000

http://es.wikipedia.org/wiki/Presidente_de_Chile#Presidentes_de_la_Rep.C3.BAblica; http://es.wikipedia.org/wiki/Presidentes_de_Bolivia

http://www.todo-argentina.net/historia/index.htm

http://www.ilustrados.com/publicaciones/EpZplVlkFydSmoFfya.php

http://www.cidob.org/bios/castellano/indices/indices.htm (Argentina)

http://www.historiadelpais.com.ar/presidentes.php

http://www.historiadelpais.com.ar/menubio/camden.html

http://www.historicaltextarchive.com/sections.php?op=listarticles&secid=41

Los datos de partidos políticos fueron obtenidos de: Argentina: http://es.wikipedia.org/wiki/Partidos_pol%C3%ADticos_de_Argentina; Bolivia: Corte Nacional Electoral http://www.cne.org.bo/; Chile: Servicio Electoral http://www.servel.cl.

Cuadro 1.3: Democracia y autoritarismo en Argentina, Bolivia y Chile, 1960-2008

País	Período	Gobiernos constitucionales en el período	Gobiernos de facto en el período	Porcentaje del período bajo regímenes semidemocráticos y no democráticos **
Argentina	1960-1969	3	1	33.3
	1970-1979	2	6	96.3
	1980-1989	1	4	43.8
	1990-1999	2	0	0.0
	2000-2008	7	0	0.0
Bolivia	1960-1969	4	3	19.2
	1970-1979	2	6	91.7
	1980-1989	2	5	24.7
	1990-1999	3	0	0.0
	2000-2008	6	0	0.0
Chile	1960-1969	2	0	0.0
	1970-1979	1	1	63.0
	1980-1989	0	1	100.0
	1990-1999	2	0	0.0
	2000-2008	2	0	0.0

Notas:

* Para cada período se registra el número de presidentes en ejercicio. Sin embargo, si la elección fue realizada en el último año del periodo en cuestión, se considera como parte del próximo período (a menos que el gobierno hubiera terminado ese mismo año).

** En democracia las autoridades son elegidas por voto universal y se respetan las libertades civiles y derechos políticos. En un

régimen no democrático (autoritario) las autoridades políticas acceden al poder por medios extra-constitucionales (golpe de estado, alzamientos). En los regímenes semidemocráticos hay un respeto parcial de las libertades públicas y se pueden producir interrupciones en el normal funcionamiento de la democracia. Estas pueden ser autogolpes de Estado (por ejemplo, disolución del Congreso, restricciones a la libertad de prensa y derechos civiles)

Fuente: Solimano (2005); Nueva Historia de la Nación Argentina: 7 La Argentina del Siglo XX by La Academia Nacional de la Historia; Editorial Planeta Argentina S.A.I.C.; Buenos Aires, 2000

http://es.wikipedia.org/wiki/Presidente_de_Chile#Presidentes_de_la_Rep.C3.BAblica;
http://es.wikipedia.org/wiki/Presidentes_de_Bolivia

http://www.todo-argentina.net/historia/index.htm

http://www.ilustrados.com/publicaciones/EpZplVlkFydSmoFfya.php

http://www.cidob.org/bios/castellano/indices/indices.htm (Argentina)

http://www.historiadelpais.com.ar/presidentes.php

http://www.historiadelpais.com.ar/menubio/camden.html

http://www.historicaltextarchive.com/sections.php?op=listarticles&secid=41

Diba); Gobierno Nacional de la República de Ecuador (2007 online) y www.adonde.com (2007)

Factores de economía política que contribuyen a la inestabilidad y volatilidad.

Las causas de porque algunos países son políticamente más estables (o inestables) que otros es un tema complejo. Un enfoque de economía política destacaría los siguientes factores determinantes de esta inestabilidad política y de la volatilidad de las políticas públicas:

(i) Un sistema político y económico que genera situaciones de exclusión social y económica a grupos económicos y étnicos menos favorecidos.

(ii) Conflictos distributivos sobre la distribución factorial del ingreso entre trabajo, capital y poseedores de la tierra y recursos naturales.

(iii) Conflictos por la apropiación de rentas económicas que surgen en el estado y en el sistema económico en general.

(iv) Demandas por mayor representación política y cuotas de poder por personas, grupos sociales y partidos políticos.

(v) Débiles mecanismos institucionales de compatibilización de demandas contradictorias en la economía y la sociedad lo que se refleja en una limitada capacidad de lograr consensos para asegurar la gobernabilidad.

En general el grado de inestabilidad o estabilidad de una nación está relacionada a la forma como el sistema político e institucional resuelve los conflictos subyacentes de la sociedad y los encauza en forma adecuada para ser consistentes con la estabilidad y el crecimiento. Muchas veces las

políticas de desarrollo no tienen sustentabilidad en el tiempo ya que son insuficientemente apoyadas por distintos grupos de interés y deben ser revertidas. Como veremos en este libro (capitulo 2) el diseño institucional y la estructura de incentivos en sociedades con una gobernabilidad disfuncional generalmente se caracterizan por un comportamiento oportunístico de los actores políticos y agentes sociales, las políticas públicas adolecen de problemas de credibilidad y son poco coherentes y de corta duración. En América Latina la existencia de grados significativos de diferenciación económica, desigualdad de ingresos y riqueza, de acceso a recursos públicos, de acceso al poder político es una de las claves importantes de los conflictos sociales, ciclos políticos y problemas de gobernabilidad que, históricamente, han afectado a la región y a Argentina, Bolivia y Chile en particular, países con estructuras económicas y sociales muy diferenciadas.[7]

Gobernabilidad: El enfoque de Políticas Públicas.

En la sección anterior relevamos elementos de lo que podría ser un enfoque de economía política que destaca el rol de las instituciones políticas, el conflicto social sobre la distribución del ingreso y la apropiación de rentas y las demandas por participación política en la fragilidad (fortaleza) y las inestabilidad (estabilidad) de las instituciones políticas y las políticas públicas. Un enfoque distinto, pero en aspectos complementario, impulsado por instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y el BID

[7] Bolivia es el país entre los tres analizados el que tiene mayores índices de inestabilidad política (aproximada por la frecuencia de crisis presidenciales en un periodo largo de tiempo) y es, como vimos, el país con mayores niveles de s desigualdad. Sin embargo la complejidad de la relación se observa en el caso Chileno que teniendo también altos y persistentes niveles de desigualdad registra en los últimos 20 años niveles considerables de estabilidad política y social. Argentina se ubicaría en niveles de desigualdad inferiores a Bolivia pero con menor estabilidad política que Chile.

aborda los temas de gobernabilidad de los países desde la perspectiva de la *efectividad de las instituciones públicas* para crear un marco estable y predecible favorable al desarrollo del sector privado visualizado como motor de crecimiento económico. [8]

El Banco Mundial, desde hace varios años, viene preparando un índice de gobernabilidad basado en varios componentes. Estos son índices *cualitativos (subjetivos)* basados en encuestas aplicadas a ejecutivos de empresas, empresarios, inversionistas nacionales y extranjeros y público en general (ver cuadro 4). Este índice intenta medir seis dimensiones de lo que se denominaría como la calidad de las instituciones y las condiciones de gobernabilidad de un país. Estas seis dimensiones incluyen aspectos como (i) "voz y responsabilidad " , la que mide el grado de participación ciudadana en el gobierno, libertad de prensa, asociación y otros, (ii) "estabilidad política" que mide la posibilidad que un gobierno sea desestabilizado por golpes de estado, y otras formas de gobierno, (iii) "efectividad de gobierno" que mide la calidad de los servicios públicos, capacidad de implementar políticas y credibilidad de estas, (iv) "calidad de los entes regulatorios", (v) "imperio de la ley" y (vi) "control de la corrupción". Estos indicadores miden la *percepción* de las personas encuestadas sobre cada una de estas dimensiones de gobernabilidad y buscan reflejar la eficiencia y eficacia de las instituciones públicas, incluyendo el grado de cumplimiento de las normas

[8] La teoría política de los costos de transacción (North, 1991, Dixit 1996) provee el marco analítico de este enfoque combinado con un enfoque de sector privado del desarrollo. Un enfoque alternativo de las instituciones se encuentra en Acemoglu y Robinson (2006).

democráticas y de la ley. Estos indicadores van en un rango de -2.5 a 2.5 (centrados en 0). Valores positivos del índice cercanos a 2.5 reflejan niveles favorables de percepción de eficacia y gobernabilidad en la dimensión relevante. A su vez, valores negativos del índice indican una mala percepción de eficacia y gobernabilidad en la dimensión aludida. Chile tiene mejores percepciones de gobernabilidad (año 2007) en cada uno de los seis índices en comparación a Bolivia y Argentina en estos (con diferencias muy substanciales). Indicadores como efectividad de gobierno, imperio de la ley y control de la corrupción tienen valores *negativos* tanto en Bolivia y Argentina. En estabilidad política, Bolivia también tiene un valor negativo del índice. Se presentan además valores promedios de los distintos componentes del índice de gobernabilidad promedios para América Latina, los que asumen valores negativos en el año 2007, con excepción del índice de voz y responsabilidad. La OECD tiene, en promedio, valores positivos para todos estos índices de gobernabilidad. Chile tiene valores de varios índices de gobernabilidad cercanos a los valores de la OECD particularmente en cuanto a calidad regulatoria, imperio de la ley y control de la corrupción. Nuevamente enfatizamos que estos índices son de carácter cualitativo y reflejan los sesgos de percepción de las personas que responden a estas encuestas.

Cuadro 1. 4: Indicadores de Gobernabilidad (Banco Mundial) para Argentina, Bolivia, Chile, América Latina y OECD, 2007

Índice = [-2.5 a 2.5, un mayor valor indica mejor gobernabilidad]

	Voz y Responsabilidad	Estabilidad Política	Efectividad del Gobierno	Calidad Regulatoria	Imperio de la Ley	Control de la Corrupción
Argentina	0.33	0.14	-0.14	-0.77	-0.52	-0.45
Bolivia	0.03	-0.99	-0.83	-1.18	-0.96	-0.49
Chile	0.98	0.55	1.22	1.45	1.17	1.35
América Latina	0.12	-0.33	-0.24	-0.15	-0.52	-0.3
OCDE	1.31	0.96	1.51	1.48	1.51	1.72

Nota: Estos indicadores, basados en encuestas, son construidos por Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi del Banco Mundial. La metodología específica se discute en Kaufmann and Mastruzzi (2004). Los valores de los índices siguen una distribución normal con media 0.0 y desviación estándar de 1.0, por lo que se sitúan en un rango entre -2.5 y 2.5 aproximadamente. Dependiendo de la categoría, se consideraron entre 207 y 212 países para la estimación. A continuación se explica cada categoría:

1. Voz y Responsabilidad (Voice and Accountability, VA): grado de participación ciudadana en el gobierno, libertad de expresión, libertad de asociación y prensa libre.

2. Estabilidad Política y Ausencia de Violencia (Political stability and absence of violence, PV): probabilidad de que un gobierno sea desestabilizado o derrocado por medios inconstitucionales, incluyendo violencia política y terrorismo.

3. Efectividad del Gobierno (Government effectiveness, GE): calidad de los servicios y administración pública, grado de independencia de presiones políticas, calidad de la formulación e implementación de políticas públicas, y credibilidad respecto del compromiso del gobierno con tales políticas.

4. Calidad Regulatoria (Regulatory quality, RQ): refleja la habilidad del gobierno para formular e implementar políticas profundas y regulaciones que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado.

5. Imperio de la Ley (Rule of law, RL): grado en que las personas tienen confianza y acatan las reglas de la sociedad, y en particular la calidad de la aplicación (enforcement) de los contratos, la policía y las cortes, como así también la probabilidad de crímenes y violencia.

6. Control de la Corrupción (Control of corruption, CC): por corrupción se entiende el grado en que el poder político es ejercido para obtener ganancias privadas, como así también la "captura" del estado por parte de elites e intereses privados.

Fuente: Kaufmann et al. (2008). Banco Mundial

Clima de Negocios e Inversión

Examinemos ahora una encuesta preparada por el *World Economic Forum* (WEF) a ejecutivos de empresas nacionales y transnacionales que busca identificar los "factores problemáticos" de índole económica y de gobernabilidad (economía política) que inciden en el clima de negocios de los países. Estos factores intentan ser una guía implícita para decidir dónde (en que países) hay mejores (peores) condiciones para invertir. El cuadro 5 presenta los resultados para Argentina, Bolivia y Chile.

Es interesante notar que tanto en Argentina como en Bolivia, la inestabilidad de las políticas públicas es identificada, por los encuestados, como el primer obstáculo para la inversión. El segundo factor más problemático, que sigue a la inestabilidad de las políticas públicas, es la inflación tanto en Argentina como en Bolivia. La falta de financiamiento (crédito), la corrupción y las restricciones laborales son indicadas como otros factores inhibidores de la inversión en Argentina. En Bolivia la inestabilidad política (incluyendo golpes de estado), la burocracia del gobierno y la corrupción aparecen como factores problemáticos también. En Chile, en contraste, la inestabilidad de políticas públicas no aparece listada dentro de los cinco obstáculos más importantes para la inversión y los negocios. El factor más problemático para la inversión privada identificado por los encuestados para Chile son las regulaciones restrictivas al trabajo, seguido por la "burocracia gubernamental". Es interesante que este último resultado sea contradictorio con el relativamente alto índice de efectividad del

gobierno que detecta el índice de gobernabilidad del Banco Mundial. Otros factores que los ejecutivos entrevistados por el *World Economic Forum* identifican como elementos problemáticos para la inversión en Chile son: una fuerza de trabajo con insuficientes niveles de educación, la corrupción y la falta de ética laboral. Este estudio (encuesta) releva la importancia que le otorgan los inversionistas a los factores de gobernabilidad en su evaluación del clima de inversión, una variable de alta importancia en la determinación de la capacidad de crecimiento económico de los países.

Cuadro 1.5 : Encuesta de Factores que Afectan el Clima de Negocios y la Inversión en Argentina, Chile y Bolivia

(encuesta WEF 2008)

Argentina		Bolivia		Chile	
Factor problemático	Puntaje	Factor problemático	Puntaje	Factor problemático	Puntaje
1. Inestabilidad de las Políticas Públicas	22.9	1. Inestabilidad de las Políticas Públicas	18.2	1. Regulaciones Restrictivas al Trabajo	26
2. Inflación	15.2	2. Inflación	14.1	2. Ineficiente Burocracia Gubernamental	17.6
3. Acceso a Financiamiento	11	3. Inestabilidad del Gobierno/Golpes de Estado	13.4	3. Fuerza de trabajo inadecuadamente educada	11.7
4. Corrupción	8.6	4. Ineficiente Burocracia Gubernamental	8.8	4. Corrupción	6.5
5. Regulaciones Restrictivas al Trabajo	8.4	5. Corrupción	7.9	5. Fuerza de trabajo con poca ética laboral	5.2

Nota: La información presentada proviene de la edición del año 2008 de la encuesta que World Economic Forum aplicó a ejecutivos de negocios de 134 economías. De una lista de 15 factores, los encuestados debían seleccionar los 5 más problemáticos en sus países, para luego ordenarlos de 1 (más problemático) a 5. Los resultados fueron tabulados y ponderados según los rankings definidos por los encuestados, obteniéndose los puntajes mostrados en el cuadro. Mayor puntaje implica que el factor es más problemático.

Fuente: Blanke et al. (2008-2009). World Economic Forum.

Percepción de Corrupción e Indicadores de Violencia.

La corrupción es un problema de gobernabilidad que afecta los países y ya que refleja fallas institucionales, éticas, motivacionales de una nación (Solimano, Tanzi y Del Solar, 2008). La corrupción es especialmente corrosiva

ya que afecta la legitimidad y credibilidad de los gobiernos y las políticas públicas. El índice más usado de *percepciones de corrupción* con amplia cobertura de países (además del componente de corrupción del índice de gobernabilidad es el preparado por el Banco Mundial que ya vimos) es el preparado por la Organización No- Gubernamental llamada Transparencia Internacional (TI).

Este es un índice de percepciones y no es una medida más objetiva de corrupción como sería el uso de procesos judiciales e investigaciones sobre denuncias. Al igual que en el índice de gobernabilidad del Banco Mundial, Chile es el país que registra los menores índices percibidos de corrupción, en comparación a Argentina, Bolivia y también al promedio de América Latina. Los valores del índice de TI de Chile para los años 1998-2008, son algo inferiores al promedio de la OECD (ver cuadro 6). Como vimos anteriormente la corrupción es considerada como un factor inhibitorio de la inversión por los ejecutivos de empresas según el estudio del *World Economic Forum*, en los tres países considerados.

En cuanto a otro problema de gobernabilidad como es la violencia, el cuadro 7 indica que Argentina tiene el índice más alto de asesinatos por cada 9.5 por 100 mil habitantes y Chile el índice más bajo, 1.7 por 100 mil habitantes con un promedio para América Latina y el Caribe de 13 por 100 mil habitantes. En contraste la OECD tiene un índice mucho más bajo de 0.13 de 100 mil habitantes. En cuanto a población carcelaria, Chile destaca con una población carcelaria de 240 personas por cada 100 mil habitantes, superior a la de Argentina y Bolivia y al promedio de América Latina.

Cuadro 1. 7: Indicadores de Violencia en Argentina, Bolivia, Chile, América Latina y el Caribe y países miembros de OCDE

Cuadro 1.6: Índice de Percepción de Corrupción para Argentina, Bolivia, Chile, América Latina y el Caribe y países miembros de OCDE

	Índices (Transparencia Internacional, mayor valor indica menor percepción de corrupción)			
	1998	2002	2005	2008
Argentina	3.0	2.8	2.8	2.9
Bolivia	2.8	2.2	2.5	3.0
Chile	6.8	7.5	7.3	6.9
LAC	3.4	3.4	3.5	3.8
OCDE	7.2	7.1	7.2	7.2

Nota: El Índice de Percepción de Corrupción 2008 ordena a 180 países usando datos de 13 fuentes de información originadas por 11 instituciones independientes. Todas las fuentes miden el grado de corrupción percibida en los sectores públicos y políticos, y proveen un ranking de países. El puntaje final de cada país se obtiene combinando todos los rankings anteriores. Un mayor puntaje implica menor corrupción. La explicación detallada de la construcción del índice se encuentra en http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2008/methodology.

Los valores para América Latina y el Caribe corresponden al promedio de los índices de 17 economías para el año 1998, 21 para el 2002, 26 para el 2005 y 28 para el 2008; debido a la progresiva incorporación de países en la estimación.

Para el caso de OCDE, se consideraron 28 economías para el año 1998 y 29 para todos los siguientes.

Fuente: Transparency Internacional. The Global Coalition Against Corruption.

http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi

	Asesinatos cada 100.000 habitantes a/	Población Carcelaria cada 100.000 habitantes b/
Argentina	9,5	140
Bolivia	2,8	83
Chile	1,7	240
LAC	13	225,2
OCDE	0,53	136

Nota:

Los valores para LAC corresponden al promedio de 21 economías para los asesinatos cada 100.000 habitantes y 29 economías para la población carcelaria.

Los valores para OCDE consideran el promedio de las 30 economías.

Fuentes:

a/ Novena Encuesta de las Naciones Unidas sobre las Tendencias del Crimen y las Operaciones de los Sistemas de Justicia Criminal (2007). Oficina de las Naciones Unidas de Drogas y Crimen (2007). Disponible en http://hdrstats.undp.org/en/indicators/263.html

b/ Centro Internacional de Estudios de Prisión (2007). Lista de la Población Mundial en Prisión. Séptima Edición. Disponible en http://hdrstats.undp.org/en/indicators/265.html

Organización del libro y principales resultados.

El libro presenta tres estudios nacionales para Argentina, Bolivia y Chile, aparte de este capítulo de introducción y síntesis. El capitulo 2 corresponde al estudio de Argentina preparado por el economista Mariano Tommasi. Este capítulo examina las características y dificultades de la estructura institucional de Argentina y destaca, entre otras características, la *inestabilidad* y falta de continuidad de las *políticas públicas* en Argentina. La inestabilidad política que caracterizó a Argentina a partir de 1930 la primera

vez que un gobierno militar destituyó a un presidente electo de acuerdo a las estipulaciones constitucionales. Entre 1930 y 1982, doce presidentes (tanto de jure como de facto) fueron removidos por la fuerza. El foco principal del capítulo es en el *proceso de formulación e implementación de las políticas públicas*, incluyendo la estabilidad de las mismas, su grado de aplicación, la capacidad de compromiso a futuro, y la capacidad de realizar ajustes a las políticas cuando resulta necesario. El autor examina varias debilidades del sistema institucional Argentino: poca continuidad de políticas públicas en el tiempo, un comportamiento oportunista de los agentes políticos, una débil influencia del congreso en la formulación de políticas públicas y congresistas con alta rotación lo que impide la formulación de políticas de largo plazo con continuidad en el tiempo. También destaca el fuerte poder de los gobernadores provinciales, una corte suprema con poca estabilidad de sus miembros y una administración pública con escasa continuidad de sus cuadros técnicos y muy influidos por los intereses políticos del gobierno de turno.

El capitulo enfatiza las consecuencias adversas para el desarrollo y la estabilidad asociada a la alta *volatilidad* de las políticas públicas en la Argentina acorta los horizontes de los actores económicos y sociales y reduce la efectividad de las políticas. Detrás de esta inestabilidad y volatilidad de las políticas públicas se nota un comportamiento no cooperativo en el cual cada actor se comporta de manera oportunista y trata de maximizar beneficios de corto plazo**.** Lo anterior genera serios problemas de credibilidad en los gobiernos. Para intentar superar este problema de credibilidad, los hacedores de política argentinos ocasionalmente recurren a

mecanismos de enorme rigidez tal como el régimen de convertibilidad (implementado entre 1991-2001 y que terminó con una severa crisis financiera y económica como indicamos anteriormente y el sistema de coparticipación entre el estado nacional y las provincias de los impuestos.

La escena política argentina ha estado ocupada desde las década de 1940 por dos principales partidos políticos, el Partido Peronista (Partido Justicialista, PJ) y la Unión Cívica Radical (UCR). La UCR, el más antiguo de los partidos vigentes, surgió en los años 1890 como un desafío a la dominación oligárquica de esa época. Históricamente la base socioeconómica de la UCR ha sido la clase media, y la base socioeconómica del PJ ha sido la clase trabajadora. A pesar de sus orígenes ambos partidos tienden a oscilar alrededor del centro político. Las maquinarias políticas provinciales del PJ tienden a estar dominadas por elites políticas que tienen conexiones con el poder económico provincial. El poder de las provincias en la política nacional argentina es conocido y los gobernadores provinciales son jugadores cruciales en la política nacional. En las provincias en las que el partido controla la gobernación, el gobernador es generalmente el líder indiscutido del partido a nivel provincial. En Argentina todos los candidatos presidenciales, de los dos partidos mayoritarios han sido, desde varias décadas, gobernadores provinciales.

Los gobernadores provinciales tienen sólo un interés secundario en los bienes públicos nacionales (como la estabilidad macroeconómica, y la calidad de las políticas públicas). Por ese motivo, tienen también escaso interés en que se invierta en instituciones, tales como un Congreso profesionalizado, o

un sistema de servicio civil más fuerte, que puedan mejorar la calidad de las políticas a futuro.

Entre las debilidades institucionales de Argentina se destaca la disonancia entre el nivel del capital humano del país y la calidad y efectividad de su administración pública. Es interesante (y trágico) que como lo destaca el autor "los intentos de reformar el sistema de servicio civil tampoco se han hecho carne en los 25 años luego del regreso a la democracia".

Finalmente se destaca la debilidad del congreso en la formulación de política públicas y la alta rotación de congresistas y diputados. Además el capitulo muestra que durante varias décadas la Corte Suprema de Justicia de la Argentina no ha sido un árbitro fuerte e imparcial de los acuerdos políticos y de defensa de los derechos individuales en periodos autoritarios (similar a lo ocurrido en Chile bajo el régimen militar de Pinochet).

4. Bolivia

El capitulo 3 escrito por el Cientista Político Eduardo Gamarra señala que los problemas de gobernabilidad que enfrenta Bolivia en la actualidad tienen sus orígenes históricos que se remontan a la reacción a la Revolución de 1952 que durante 18 años se caracterizó por gobiernos autoritarios de corte militar. En efecto el autor señala que las dos décadas de gobiernos militares de facto significaron un profundo retroceso institucional para

Bolivia que de manera directa influyeron en la inestabilidad institucional que sufre el país actualmente. Gamarra indica que la transición a la democracia que comenzó a finales de los setenta y que culminó en 1982 con la elección de una débil coalición de partidos de izquierda liderados por Hernán Siles Zuazo coincidió con el colapso de la estrategia de desarrollo "estado-céntrica" que se caracterizó fundamentalmente por la exportación de minerales, especialmente el estaño. El golpe final a la estrategia de desarrollo fue la hiperinflación Boliviana de 1984-85 en que los precios crecieron en un 26,000 por ciento entre Agosto de 1984 y Agosto de 1985**.** La crisis económica coincidió además con la ausencia de instituciones políticas capaces de canalizar las demandas de la sociedad civil, lo que dificultó los primeros años de democratización del país. El programa de estabilización de 1985 logró derrotar a la hiperinflación y sentó las bases para la estabilidad y crecimiento económico. La Nueva Política Económica, NPE, introducida por el Decreto Supremo 21060 y que estuvo vigente durante los 19 años impulsó los programas de capitalización de empresas estatales (privatizaciones) que predominaron en la década de los noventa. La lógica de la NPE era ponerle fin al involucramiento del Estado en la economía, impulsó la modernización de las instituciones económicas públicas y logró la independencia del Banco Central. Los ejes del orden social del periodo 1985-2005 fueron la *democracia pactada*[9] y la *NPE*, la que ganó una cierta legitimidad internacional para Bolivia en especial en las instituciones financieras internacionales. Sin embargo la estrategia económica con la democracia

[9] Los principales partidos detrás de la democracia pactada están el MNR (Movimiento Nacional Revolucionario), Acción Democrática Nacionalista (ADN), el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y la Nueva Fuerza Republicana (NFR).

pactada incubaba varios problemas para la gobernabilidad de Bolivia. Gamarra indica varios factores que conspiraban contra este modelo de desarrollo económico y político: (a) el crecimiento de una enorme **"**sociedad informal**"** que a pesar de la democracia vigente se sentía excluida de los beneficios que esta y la estrategia de desarrollo económico le pudieran brindar. La democracia pactada (clientelar y partidista) ignoró el sistema político paralelo e informal que reclamaba su inclusión. Los partidos políticos estaban centrados más en la distribución de puestos y beneficios clientelares para sus seguidores que en una verdadera inclusión social. Se estima que el 70% de la población económicamente activa de Bolivia se encuentra en el sector informal que incluye desde cocaleros en los Yungas y el Chapare hasta la amplia red de vendedores ambulantes del campo y la ciudad. Este segmento es predominantemente indígena y mestizo y sobre todo padece de extrema pobreza. Según Gamarra este sector mayoritario se sentía excluido de la democracia pactada y de los éxitos de la estabilización económica y de la recuperación del crecimiento (b) el desarrollo de un complejo coca-cocaína que incluye a cocaleros, mineros desplazados, militares, policías, traficantes, partidos políticos, y movimientos sociales. Este es un foco complejo de rentas, empleo y creó problemas con Estados Unidos, que insistía en programas de erradicación de la coca muy resistidos internamente en Bolivia, (c) la excesiva centralización del poder político que ha sido considerado como un factor de desestabilización continua. En este sistema presidencial, la ciudad-capital tiende a concentrar no solo el poder político sino también los recursos del Estado. Los departamentos y provincias se sienten relegados de donde se toman las decisiones que los afectan, lo que es resentido por estos.

Así en el capítulo se muestra que la verdadera fuente de oposición se concentra no en el sistema político como tal sino en las fuerzas regionales concentradas en los departamentos de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando. Según Gamarra los sucesivos gobiernos democráticos que administraron al país entre 1985 y el 2005 fueron incapaces de resolver estos problemas de gobernabilidad que afectan a Bolivia y por eso la dramática llegada al gobierno de Evo Morales, el primer presidente indígena de Bolivia, no debió haber sido una sorpresa.

La fuerza política principal de apoyo al presidente Evo Morales es el MAS (Movimiento al Socialismo). Este no es un partido clásico basado en una doctrina específica pues incluye elementos de marxismo, sindicalismo cocalero, y más recientemente de indigenismo.[10] La plataforma del MAS llama a: (a) debilitar o eliminar a los partidos tradicionales que gobernaron el país durante dos décadas y formaron la base de la "democracia pactada", (b) la nacionalización de los recursos naturales y © la convocatoria a una Asamblea Constituyente.[11] La propuesta económica de Evo Morales combina elementos de nacionalismo y desarrollismo y promueve el retorno del Estado a través de empresas públicas y bancos de desarrollo. Esta propuesta es similar a los postulados de la Revolución del 52 que prometía la nacionalización de los recursos naturales, la reforma agraria y la integración étnica-social.

[10] Gamarra indica que los sindicatos cocaleros que crearon el partido lo definieron como Instrumento Político por la Soberanía del Pueblo. En 1996, una facción de la Falange Socialista Boliviana cedió la personería jurídica del MAS a Evo Morales con la cual se posibilitó su ascenso a la competencia política legal en el país.

[11] Ver IDEA (2008) para un análisis de la nueva constitución boliviana.

5. Chile

El capitulo 4 sobre Chile escrito por el economista Andrés Solimano destaca elementos principales de la estrategia de desarrollo económico seguida en los últimos 20 años y algunas características principales de la democracia chilena post-régimen de Pinochet. El capitulo documenta la aceleración en el ritmo de crecimiento económico chileno a partir de fines de la década de los 80 --en relación al periodo histórico 1940-1980 --e indica que esto ha llevado a un aumento importante en el nivel de desarrollo económico del país y el bienestar promedio de la población. Sin embargo se muestra que este crecimiento, si bien ha conducido a una reducción de la pobreza ha venido acompañado de alta y persistente desigualdad que ubica a Chile entre los países con mayor desigualdad de ingresos de América Latina, una región ya muy desigual a nivel mundial. [12]El trabajo muestra que el modelo económico seguido después del restablecimiento de la democracia en 1990 es, en gran medida, un modelo de continuación del modelo de libre mercado instaurado bajo Pinochet pero con un mayor énfasis en la reducción de la pobreza y la protección social. El modelo es una suerte de "neoliberalismo con rostro humano" que mantiene una economía abierta el exterior, con énfasis en la estabilidad macro y con un fuerte predominio del sector privado grande en las decisiones públicas del país. Los gobiernos democráticos post-Pinochet han priorizado el crecimiento (el que ha perdido dinamismo en los últimos 10 años) y la estabilidad junto a una preocupación social mayor que en el régimen militar. Sin embargo disminuir la desigualdad y reducir el grado

[12] Solimano y Pollack (2006).

de concentración del poder económico de los grandes conglomerados no han sido prioridades de política pública de estos gobiernos. La institucionalidad económica Chilena se caracteriza por un ministerio de finanzas muy poderoso y por un Banco Central autónomo y profesionalizado. En contraste, los ministerios sociales (educación, salud, vivienda) son relativamente débiles, no existe un ministerio de protección del medio ambiente y no se ha desarrollado una capacidad de planificación y programación económica de largo plazo que vele por la sustentabilidad energética y ambiental de largo plazo, por la descentralización administrativa y por una distribución más equitativa de los frutos del crecimiento económico. La conducción económica ha tenido bastante continuidad en los últimos 20 años pero dentro del esquema señalado.

La democracia chilena post-Pinochet ha sido de "baja intensidad". Es una democracia con baja participación electoral y política de la juventud, con un movimiento sindical y social debilitado y con poca influencia en las decisiones públicas, con la imposibilidad actual del la población chilena en el exterior-- en gran medida, asociada al exilio chileno de la época de Pinochet – de poder votar en las elecciones realizadas en Chile. Lo anterior contrasta con otros países latinoamericanos cuyos ciudadanos si pueden votar en el exterior. El sistema institucional chileno de los últimos 20 años ha sido fuertemente condicionado por los acuerdos políticos negociados con el régimen militar antes de su salida del gobierno. Así la democracia tuvo anomalías: durante varios años después de dejar la presidencia del país el General Pinochet continuó siendo comandante en jefe del ejército, una proporción del senado no era elegida por voto popular (sistema de senadores

designados) y el consejo de seguridad nacional tenía atribuciones importantes. La reforma constitucional del año 2005 (no refrendada por plebiscito) eliminó la institución de los senadores designados y redujo las atribuciones del consejo de seguridad nacional pero no creó una nueva constitución. En efecto, en la actualidad en Chile aun rige la constitución de 1980 aprobada en pleno régimen militar, la que fue reformada sucesivamente aunque nunca sustituida por una nueva carta constitucional. Un elemento importante del sistema político chileno es el sistema binominal de elección de diputados y senadores que favorece a las grandes coaliciones de gobierno y oposición, excluyendo de representación parlamentaria a partidos y movimientos que no pertenecen a estas coaliciones dominantes.[13] Este sistema mantiene una alta continuidad de parlamentarios y desincentiva el cambio y la reforma del sistema político orientadas hacia la profundización de la democracia.

Referencias.

[13] El partido comunista que, no pertenece a la concertación de partidos por la democracia que gobierna Chile desde 1990 no tiene ningún representante en la cámara de diputados y el senado desde antes de septiembre de 1973.

Acemoglu, D. y J. A . Robinson (2006) Economic Origins of Dictatorship and Democracy. Cambridge University Press.

Davies, J. (2008), editor, *Personal Wealth from a Global Perspective*. Oxford University Press.

Dixit, A. (1996) *The Making of Economic Policy. A Transaction Costs Perspective*. MIT Press.

IDEA (2008) "Comentarios a la propuesta constitucional aprobada por la Asamblea Constituyente Boliviana," Serie: *Documento de Trabajo*, La Paz, Bolivia.

Morales, J.A. (2008) " La Economía Política del Populismo Boliviano del Siglo XXI" *Documento de Trabajo # 4*, Marzo. IISEC, Universidad Católica Boliviana.

North, D. (1991) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance.* Cambridge University Press.

Solimano, A. (2005) , editor, *Political Crises, Social Conflict and Economic Development. The Political Economy of the Andean Region.* Edward Elgar Publishers.

Solimano, A. y M. Pollack (2006) *La Mesa Coja. Prosperidad y Desigualdad en el Chile Democrático*. Colección CIGLOB.

Capítulo 2: Argentina

Un País Sin Rumbo

Política, Políticas Públicas y Desarrollo en la Argentina

(con una leve comparación al caso chileno)*

Mariano Tommasi**

Universidad de San Andrés

Esta versión: Agosto de 2008

Primera versión: Agosto de 2007

*Documento preparado para el proyecto de Economía Política del Cono Sur, Diálogo Inter-Americano y Centro Internacional de Globalización y Desarrollo.

** Este trabajo se basa en varios años de colaboración con Pablo Spiller y otros colegas. Especialmente, hace uso de Spiller y Tommasi (2003, 2007, y 2008). Agradezco el apoyo de la Fundación Ford y de la Fundación John Simon Guggenheim, así como los comentarios de Andrés Solimano.

1. Introducción

Durante la década de 1990 Argentina se embarcó en un ambicioso programa de reformas económicas, constituyéndose durante la década en el "alumno ejemplar" para la implementación del denominado Consenso de Washington. El eje central de ese esfuerzo de estabilización más reforma estructural fue el régimen monetario conocido como "la convertibilidad", que ataba rígidamente el peso al dólar a una tasa de uno a uno. Luego de décadas de políticas mercado-internistas, estancamiento y crisis fiscales que llevaron a la hiperinflación en 1989, la Argentina parecía haber encontrado el rumbo.

A pesar de una performance macroeconómica excelente en términos de crecimiento y de baja de la inflación durante buena parte de la década, la economía argentina entró en 1998 en una larga recesión, que explotaría en Diciembre de 2001 en una de las peores crisis de la historia económica reciente. En definitiva, los años 90 fueron un episodio más en la larga historia de ilusión y desencanto que ha caracterizado al país durante la mayor parte del siglo XX (Gerchunoff y Llach, 2003).

La mayoría de los analistas ha tendido a echarle la culpa de esta pobre performance de la economía argentina a malas políticas económicas. Este trabajo tiende a coincidir con dicha apreciación, pero pone el énfasis no tanto en el contenido de las políticas públicas, sino en ciertas características de estas políticas y del proceso de *policymaking*, incluyendo la estabilidad de las políticas, el grado de *enforcement*, la capacidad de compromiso a futuro, y la capacidad de realizar ajustes a las políticas cuando resulta necesario.

Las políticas públicas en la Argentina son inestables, lo cual debilita su credibilidad desde el punto de vista de los actores económicos, y esto las vuelve menos efectivas en elicitar (a) los comportamientos económicos que

se pretende inducir (la inversión, el ahorro, la creación de empleos, etc.) y por lo tanto (b) los objetivos últimos tales como el crecimiento sostenido, la superación de la pobreza, etc. Las políticas argentinas no sólo son inestables, sino que también están pobremente coordinadas entre los distintos niveles de la estructura federal de gobierno, y muchas veces también pobremente coordinadas entre ministerios, agencias, y programas del sector público nacional. En muchos casos es evidente que no se realizan las inversiones en capacidades necesarias para producir políticas públicas más efectivas. El Estado argentino es, en líneas generales, incapaz de implementar efectivamente sus políticas.

En la línea de análisis reflejada en este trabajo argumentamos que estas propiedades de las políticas en la Argentina son el resultado de las características del proceso de *policymaking*. Legados históricos así como el contexto institucional hacen que el Congreso argentino sea una arena poco profesionalizada y de escasa relevancia en la elaboración de políticas públicas. Los legisladores argentinos duran muy poco en sus cargos, y en la mayoría de los casos tienden a tener sus lealtades atadas a elites políticas provinciales con escaso interés en la calidad de las políticas públicas nacionales. Adicionalmente, el presidente tiene poderes proactivos que resultan demasiado amplios en la práctica. A causa de estos y otros factores, los actores políticos relevantes carecen de una arena institucionalizada en la cual realizar posibles acuerdos y compromisos con respecto a las políticas, que puedan luego ser sostenidos en el tiempo. Tampoco pueden delegar la implementación de acuerdos de política a una burocracia profesionalizada, competente e independiente, porque no existe. De modo similar, tampoco el Poder Judicial es un árbitro imparcial capaz de hacer el *enforcement* de acuerdos a través del tiempo, porque se trata de un poder débil y politizado, generalmente sumiso al gobierno de turno. [14] Por todo esto, el proceso de

[14] En muchas de estas características hay una diferencia notable con el caso chileno, diferencia que se debe más a una cuestión de equilibrio institucional general, y no a las normas constitucionales específicas que regulan, por ejemplo, las capacidades legislativas de la presidencia. Este tema se elabora en más detalle hacia el final del trabajo.

hacer políticas se convierte en un juego no cooperativo en el cual cada actor se comporta de manera oportunista y trata de maximizar beneficios de corto plazo. Esto genera volatilidad de las políticas, escasa coordinación, y limitado *enforcement*. Los actores políticos, sociales y económicos (tanto domésticos como extranjeros) descreen de la capacidad de la *polity* argentina de generar políticas creíbles. En su intento de superar este problema de credibilidad, los hacedores de política argentinos ocasionalmente recurren a mecanismos de enorme rigidez (tal como el régimen de convertibilidad y el sistema de coparticipación de impuestos); mecanismos que ante la presencia de situaciones que requerirían capacidad de ajuste a circunstancias cambiantes, generan costos enormes.

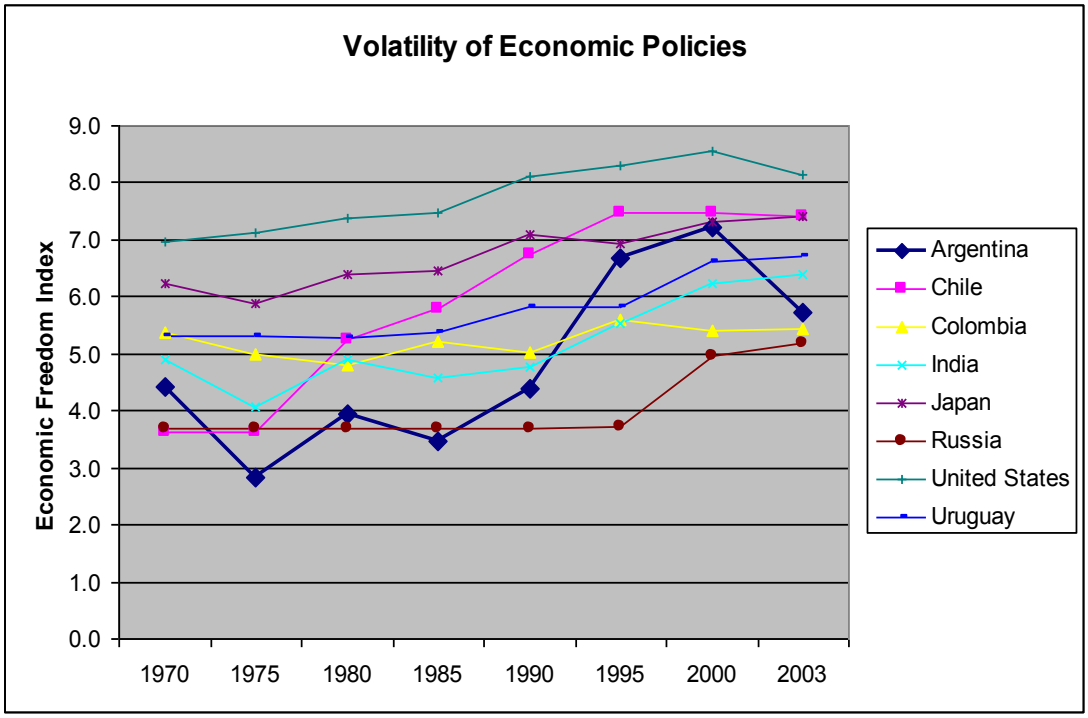
2. Las políticas públicas en la Argentina

Quizás la característica más notable de las políticas públicas en la Argentina es su inestabilidad. Se puede intentar construir un índice agregado de estabilidad de la política económica utilizando indicadores internacionales tales como el índice de Libertad Económica del Mundo elaborado por el Instituto Fraser de Canadá. La figura 1 muestra el valor de dicho índice desde 1970 hasta 2003 para un pequeño conjunto de países, a modo ilustrativo. Durante la década de los 70, la Argentina pasó de ser uno de los países con mayor libertad económica de la muestra, a ser el segundo con menor libertad económica luego de la Unión Soviética; luego en la década de los 90, escaló nuevamente a posiciones de mucha libertad económica, pare empezar nuevamente a caer durante los 2000.[15] Compárese con la estabilidad de dicho indicador en países como Colombia, y con la transformación y posterior consolidación del proceso de liberalización económica en Chile. Tomando la

[15] Visto desde la perspectiva del proceso de reformas pro-mercado en América Latina, de acuerdo a Lora, Panizza y Quispe (2004), la Argentina es el único país junto a Venezuela en el cual ha habido un retroceso sustancial con respecto a dichas reformas. Véase también Forteza y Tommasi (2006).

muestra completa de 107 países, la Argentina es el cuarto país con mayor volatilidad a través del tiempo del índice Fraser.

Figura 2.1: Volatilidad de las políticas económicas. Índice Fraser de Libertad Económica (países seleccionados)



La Argentina padece inestabilidad de políticas no sólo a este nivel tan agregado, sino en muchas otras áreas. En Spiller y Tommasi (2007, capitulo 7) se documenta la volatilidad en varias políticas de gran relevancia, tales como la política fiscal, la política comercial, la política regulatoria, y las políticas sociales. En términos de los programas de lucha contra la pobreza, se observan importantes cambios de política sin que siquiera medie intervención del Congreso. Los programas sociales se modifican sustancialmente (reenfocando o incluso eliminando programas y creando otros diferentes) a cada cambio de ministro o de secretario del área.[16] En muchos casos, estos cambios están asociados a importantes cambios en la

[16] Repetto y Moro (2004), Martínez Nogueira (2004), Sanguinetti (2002). Repetto (2002) está dedicado a un contraste entre los casos chileno y argentino.

distribución geográfica de los fondos correspondientes a los programas sociales. La principal agencia a cargo de estos programas sociales ha cambiado de rango en los últimos años de Secretaría, a Subsecretaría, y luego a Ministerio. La ocupación de este cargo ha oscilado entre tecnócratas altamente calificados, ex cantantes devenidos en candidatos a Vicepresidente, y esposas y hermanas de los presidentes de turno.

La volatilidad de las políticas acorta los horizontes de los actores económicos y sociales y reduce la efectividad de las políticas, llevando a resultados económicos y sociales muy inferiores a lo deseable. Los actores empresarios reflejan en comparaciones internacionales que la volatilidad de políticas en la Argentina es muy costosa para la operación de sus negocios. De acuerdo al Global Competitiveness Report, Argentina rankea 61 entre 75 países en términos de cuan costosos son los cambios legales para la operación de los negocios (un número mayor significa costos mayores). De la misma manera, según Hopenhayn y Neumeyer (2003) la incertidumbre con respecto a las políticas comerciales ha tenido un impacto negativo sobre la performance económica de la Argentina en la segunda mitad del siglo XX.

El *enforcement* de las políticas en Argentina también es pobre. El país aparece en el fondo de la lista en términos de su capacidad de hacer cumplir las leyes impositivas, las contribuciones a la seguridad social, y el pago de los salarios mínimos. Argentina rankea en exactamente el último lugar (75) en términos del cumplimiento de las leyes de salarios mínimos, y 70 de 75 en el cumplimiento impositivo.[17] (Chile aparece como el séptimo país más efectivo en este terreno). Este *enforcement* tan pobre debilita la credibilidad de las políticas públicas en Argentina. A diferencia de lo que ocurre en otros países como Chile (Aninat y otros, 2008), la legislación en Argentina no constituye una moneda fuerte para los intercambios políticos a través del tiempo.

[17] Véase el capítulo 7 de Spiller y Tommasi (2007) para todos los detalles y referencias correspondientes a los datos mencionados en esta sección.

Esta falta de credibilidad a veces se trata de compensar a través de la adopción de mecanismos sumamente rígidos. Quizás el ejemplo más notable ha sido la ley de convertibilidad, un chaleco de fuerza auto impuesto en 1991, que impedía cualquier acción de política monetaria por parte de las autoridades en respuesta a los diversos shocks a los que estuvo sometida la economía del país durante el período. Es interesante encontrar que uno de los pocos indicadores comparativos internacionales de característica de las políticas públicas en el cual la Argentina parecía lucir bien era en términos de la estabilidad de su política cambiaria. En una encuesta en Abril de 2007, sólo 8 meses antes de que el mecanismo volara por los aires, empresarios internacionales rankeaban a la Argentina como el octavo país más estable en términos de su política cambiaria. (Cualquier medida ex post presenta a la Argentina como el país con mayor volatilidad en toda la muestra.) Esto sugiere que la Argentina solo paree lograr cierta credibilidad temporariamente a través de mecanismos sumamente rígidos, que a la larga pueden acarrear costos enormes.

La historia del federalismo fiscal en la argentina provee otro claro ejemplo de la incapacidad de llevar a cabo políticas eficientes y flexibles (Tommasi 2006). Intentando protegerse del oportunismo de otros actores, las autoridades provinciales y nacionales han ido introduciendo toda clase de rigideces en el mecanismo de coparticipación federal de impuestos. Esta rigideces, incluyendo el atar ciertos impuestos a ciertos gastos específicos, generó numerosas ineficiencias durante los 80 y los 90. Uno de los ejemplos más notables a nivel macroeconómico fue el acuerdo del gobierno nacional en 2000 de transferir sumas fijas a las provincias independientemente del nivel de recaudación. Con la gran contracción económica de 2001, dado el chaleco de fuerza de la Convertibilidad, así como la negativa de los acreedores de absorber nueva deuda, resultó imposible para el gobierno nacional cumplir dichos compromisos intergubernamentales. Las disputas políticas con

respecto a la distribución de los escasos recursos fiscales, y la incapacidad de coordinar un ajuste en las cuentas de los distintos niveles de gobierno, ha sido interpretada por numerosos observadores, incluyendo el Fondo Monetario Internacional como una de las causas próximas del default argentino y de la debacle de 2001-2002.[18]

Para darle un poco de textura a la descripción de las características de las políticas pública argentinas, presentamos ahora un breve resumen de uno de los ejemplos analizados en el capítulo 7 de Spiller y Tommasi (2007), la política de negociaciones comerciales internacionales. Estas negociaciones son cruciales para un país como la Argentina dado que el acceso a los mercados internacionales puede ser la llave para el desarrollo del país. La mejor forma de expresar sintéticamente cómo la Argentina realiza su política en esta área es tomar las palabras de uno de los principales expertos en el tema, Roberto Bouzas, quien dice lo siguiente.

> La estrategia de negociaciones comerciales externas de la Argentina ha tenido objetivos difusos y ha sido ambigua. La posición negociadora ha estado orientada por prioridades e intereses múltiples, e incluso a veces contradictorios. Este es el resultado de la ausencia de un consenso doméstico que asegure la continuidad de los objetivos a lo largo del tiempo. Peor aún, incluso en aquellos temas en los que existe consenso respecto a la importancia de la negociación (como es el caso de la participación en la OMC), la capacidad de actuar de manera consistente ha sido muy limitada. (Bouzas y Pagnotta 2003: 81)

En la Argentina, el diseño y la ejecución de la política comercial y de la estrategia de negociaciones comerciales internacionales se hallan en la práctica fragmentados en diversos organismos públicos con funciones

[18] Véase Ardanaz, Leiras y Tommasi (2007) para referencias más detalladas.

superpuestas y coordinación deficiente. Habida cuenta de la limitación de recursos humanos, técnicos y financieros, esta estructura de formulación de políticas incide negativamente sobre la calidad y coherencia del resultado final, y afecta la capacidad de negociación internacional de la Argentina. (Bouzas y Pagnotta 2003: 89)

En la práctica no existe un proceso formal deliberativo de elaboración de políticas; la participación del Congreso también es esporádica y reactiva. Dentro del Poder Ejecutivo, la regla ha sido la superposición de funciones, la competencia entre organismos y la pugna interburocrática. Esto significa que la efectividad de las rutinas y de los procedimientos depende fuertemente de las circunstancias particulares, liderazgos y personalidades: […] La fragmentación en el proceso de formulación de políticas se refleja en una inadecuada coordinación y en una asignación difusa de responsabilidades. […]En un contexto de recursos humanos y materiales escasos, la fragmentación y la duplicación de tareas afectan negativamente la eficiencia y la eficacia. Las estructuras burocráticas son inestables y hay un alto índice de rotación de funcionarios públicos y un bajo nivel de aprendizaje institucional. La elevada proporción de personal contratado conspira contra la acumulación de experiencia institucional, precisamente en un área en la que el conocimiento constituye un activo estratégico. (Bouzas y Pagnotta 2003: 91)

La descripción que Bouzas y Pagnotta hacen de las características de las políticas y del proceso de elaboración de las mismas en el terreno del comercio internacional, sugiere varios puntos importantes para las preocupaciones más generales de este trabajo. Esa descripción es, a la vez, consistente con la caracterización de un conjunto más amplio de políticas públicas realizada en Spiller y Tommasi (2007, capítulo 7). Las características del proceso de elaboración de políticas ilustradas incluyen: un proceso presupuestario que da excesiva discrecionalidad a ciertos actores dentro del ejecutivo, escasa participación por parte del Congreso, inestabilidad en los

estructura administrativa a cargo de la implementación de políticas, alta rotación del personal en los puestos altos de la administración, escasa cooperación entre actores nacionales y subnacionales, gobernadores de provincia que aparecen como actores relevantes en la discusión de políticas nacionales, e incumplimiento de promesas recurrente.

En el resto de este trabajo se analiza en mayor detalle el proceso de *policymaking* argentino, y se explora sus determinantes. El argumento es, en síntesis, que los principales espacios para el debate y elaboración de políticas públicas de largo plazo están poblados de actores que tienen escasos instrumentos y en muchos casos pocos incentivos a realizar acuerdos y sostenerlos a través del tiempo. En tal contexto, estrategias oportunistas y cortoplacistas constituyen la norma.

3. El proceso de *policymaking* en la Argentina

Los principales actores políticos argentinos han tendido a tener horizontes políticos relativamente cortos. La gran inestabilidad política del siglo XX contribuyó a ello. Desde el golpe militar de 1930 hasta hoy (2007) hubo sólo una transferencia del poder de un presidente a otro que cumpliera estrictamente con las normas constitucionales (de Menem a De la Rúa en 1999). La inestabilidad política ha dejado su huella a través de mecanismos de *path-dependence* en espacios institucionales tales como el congreso, la justicia, la burocracia, el sistema federal, así como en las acciones y expectativas de actores no gubernamentales.

La inestabilidad democrática es sólo uno de los factores que confluye a determinar el sistema de incentivos actual del sistema político argentino. Hay también algunos “detalles” de las instituciones políticas argentinas que

atentan contra la calidad del *policymaking*. Un conjunto de factores, dentro de los que se destacan los mecanismos electorales, han llevado a que el poder político institucional no radique en arenas nacionales, sino en espacios políticos provinciales con escaso interés en la calidad de la política pública nacional, lo cual introduce una serie de efectos que se refuerzan unos a otros, debilitando el espacio de producción de políticas públicas e incluso afectando desfavorablemente la calidad de la democracia.

El proceso de *policymaking* en la Argentina puede resumirse en algunas proposiciones, que enunciamos en esta sección, y que luego intentamos documentar y explicar en el resto del documento.

1. El congreso nacional no es un espacio importante en el debate y elaboración de las políticas publicas
2. El ejecutivo tiene, muchas veces, excesiva discrecionalidad para impulsar políticas unilateralmente
3. Los poderes políticos provinciales (especialmente los gobernadores) son actores muy relevantes en la arena política nacional
4. Hay una interacción simbiótica ente la política y las políticas a nivel nacional y provincial
5. Consideraciones ligadas al federalismo fiscal se entrecruzan con prácticamente toda decisión de política pública nacional, agregando dificultades transaccionales y desviando el foco de atención de las cuestiones de fondo
6. Existen pocos incentivos a invertir en desarrollar capacidades de *policymaking* de largo plazo
7. En general, la burocracia no es un cuerpo efectivo al cual delegarle la implementación técnica de los acuerdos políticos con respecto a las políticas públicas
8. El Poder Judicial no opera como un suficiente contralor de los actos de los otros poderes, de manera que no cumple un papel fuerte de mecanismo de *enforcement* de los acuerdos políticos o de políticas

9. Los actores no gubernamentales que participan en el proceso de políticas, al carecer de una arena suficientemente institucionalizada como para realizar intercambios políticos, tienden a seguir estrategias de maximización de beneficios de corto plazo.

En el resto del artículo exploramos las causas y los efectos de estas características del proceso de *policymaking*. También argumentamos que estas características tienden a reforzarse unas a otras a través del tiempo. Comenzamos en la sección siguiente con una breve introducción a las instituciones políticas en la Argentina

4. Las instituciones políticas en la Argentina

La Argentina es una república federal, con una forma de gobierno presidencial y una legislatura bicameral. Esta estructura básica es idéntica a la de los Estados Unidos. Dado el hecho que el sistema político-institucional americano es el más estudiado del mundo, seguimos en parte de este trabajo la estrategia de presentar algunas características del sistema político argentino por contraste al caso americano.

Una diferencia clave es la manera en la que los legisladores son electos. Los 257 diputados argentinos son elegidos por términos de 4 años en 24 distritos plurinominales que coinciden con las 23 provincias más la ciudad de Buenos Aires, a partir de listas partidarias cerradas. La cámara se renueva por mitades cada dos años, donde cada provincia renueva la mitad de sus legisladores. A diferencia de los EEUU donde la representación en la cámara baja es proporcional a la población, en el caso argentino existe una fuerte sobrerrepresentación de las provincias más pequeñas. Esto se debe en buena parte a la existencia de un piso mínimo de número de diputados (cinco)

independientemente de la población de la provincia. La sobrerrepresentación es aún mayor en la Cámara de Senadores. Hasta la reforma constitucional de 1994, al igual que en EEUU, cada provincia estaba representada por dos senadores. A diferencia de los EEUU, los senadores eran electos indirectamente (por 9 años) en las legislaturas provinciales por formula de pluralidad. Desde la reforma, el Senado consta de 72 miembros, 3 por provincia. Desde 2001 se los elige directamente utilizando listas incompletas, con la salvedad de que ningún partido puede ocupar más de dos de las 3 bancas de la provincia.[19]

El primer gobierno constitucional en la Argentina se constituyó en 1862. La maquinaria formal de la democracia republicana operó hasta 1930, la primera vez que un gobierno militar destituyó a un presidente electo de acuerdo a las estipulaciones constitucionales. Entre 1930 y 1982, doce presidentes (tanto de jure como de facto) fueron removidos por la fuerza.

Desde los años 40, la escena política argentina ha estado ocupada por dos principales partidos políticos, el Partido Peronista (formalmente llamado Partido Justicialista, PJ) y la Unión Cívica Radical (UCR). La UCR, el más antiguo de los partidos vigentes, surgió en los años 1890 como un desafío a la dominación oligárquica. Obtuvo por primera vez la presidencia en 1916, luego de una reforma electoral democratizante en 1912. El PJ surgió en la década de 1940 bajo el liderazgo carismático de Juan Domingo Perón (presidente de 1946 a 1955 y de 1973 hasta su fallecimiento en 1974) y ha sido desde entonces el principal partido político del país. Históricamente la base socioeconómica de la UCR ha sido la clase media, y la base socioeconómica del PJ ha sido la clase trabajadora. A pesar de que dichas

[19] Estos mecanismos electorales han funcionado en la Argentina de un modo que, como explicamos en detalle mas adelante, ha convertido a los líderes políticos provinciales, y no a los legisladores nacionales, en actores poderosos en la política nacional.

asociaciones se han mantenido hasta cierto punto hasta el presente, ambos son considerados partidos *catchall* cuyas posiciones tienden a oscilar alrededor del centro político. El peronismo tradicionalmente ha combinado una coalición metropolitana basada en la clase obrera y el pequeño empresariado industrial urbano, con una coalición "periférica" de grupos provinciales de la parte más rezagada económica y socialmente del país (Gibson 1997, Gibson y Calvo 2000). A pesar de que la mayoría de los votantes de esas provincias periféricas son pobres, las maquinarias políticas provinciales del PJ tienden a estar dominadas por elites políticas que tienen conexiones con el poder económico provincial.

Si bien terceros partidos (de izquierda y de derecha) han logrado ocasionalmente alguna notoriedad política, hasta el día de hoy dichos partidos han tenido una existencia efímera. Estos fracasos parecen deberse principalmente a la incapacidad de dichos partidos de construir una base de apoyo territorial semejante a la del PJ o (secundariamente) de la UCR, en un país con un "arrastre provincial" tan fuerte.[20] Este arrastre provincial así como la sobrerrepresentación de las provincias más pequeñas y más atrasadas, otorga un gran peso en la política argentina a regiones rezagadas económica y socialmente y caracterizadas por prácticas políticas clientelares, y sub-representa a los segmentos más modernos de la sociedad argentina.

5. El Congreso, las carreras políticas, y la conexión provincial

En los Estados Unidos el Congreso tiene una importancia central en el proceso de formulación de políticas públicas. Los legisladores desarrollan carreras de largo plazo en el Congreso, tienen altas tasas de reelección, se especializan en comisiones legislativas muy poderosas, y tienden a ser políticos profesionales de alto nivel. El Congreso y los legisladores argentinos

[20] Véase Torre 2003, Calvo y Murillo 2004, Gibson 1996, así como la discusión más adelante en este trabajo.

tienen características diametralmente opuestas. Los legisladores argentinos tienen tasas de reelección muy bajas y tienden a permanecer poco tiempo en el Congreso. El Congreso no es un espacio muy importante en el proceso de formulación de políticas, no está muy institucionalizado, y no es el lugar donde reside la experiencia en términos de políticas.

Las afirmaciones con respecto al Congreso de los Estados Unidos se basan en una amplia literatura, especialmente el cuidadoso trabajo de Diermeier, Keane y Merlo (2005). Si bien no hemos podido replicar un trabajo tan detallado para el caso argentino, Stein y Tommasi (2005) construyeron un indicador de las capacidades de *policymaking* de los Congresos en 18 países de América Latina. Ese índice trata de capturar algunas características organizacionales de dichas legislaturas, así como características individuales de los legisladores que se relacionan con la capacidad de involucrarse en actividad sustantiva de policymaking.[21] El Cuadro 1 reproduce dicho índice, donde se puede observar que Argentina es uno de los 5 países con valores menores del índice.

[21] Véase también Saiegh (2008) y referencias.

Cuadro 2.1. Capacidades de *Policy-Making* de las Legislaturas Latinoamericanas

País	Confianza en el Congreso 1996-2004	Efectividad cuerpos hacedores de leyes	Años de experiencia promedio de legisladores	Porcentaje legisladores con educación universitaria	Número promedio de comisiones por legislador	Fortaleza de las comisiones	Lugar para desarrollo de carrera	Capacidad técnica	Índice de Capacidad del Congreso
Argentina	20,5	1,6	2,9	69,6	4,50	Medio	Bajo	Bajo	BAJO
Bolivia	19,9	1,8	3,3	78,4	1,66	Medio	Medio	Medio	MEDIO
Brasil	24,9	3,1	5,5	54,0	0,92	Medio	Alto	Alto	ALTO
Chile	36,0	3,7	8,0	79,4	1,95	Alto	Alto	Alto	ALTO
Colombia	20,3	2,7	4,0	91,6	0,86	Alto	Alto	Medio	ALTO
Costa Rica	29,9	2,2	2,6	80,4	2,09	Alto	Medio	Bajo	MEDIO
R.Dominicana	n.a.	2,0	3,1	49,6	3,54	Bajo	Alto	Bajo	BAJO
Ecuador	13,3	1,7	3,5	83,1	1,26	Alto	Medio	Bajo	MEDIO
El Salvador	27,7	2,1	3,9	64,0	2,44	Medio	Alto	Bajo	MEDIO
Guatemala	19,9	1,8	3,2	68,4	3,24	Bajo	Medio	Bajo	BAJO
Honduras	30,8	2,6	3,0	73,1	2,34	Bajo	Bajo	Bajo	BAJO
México	27,4	2,0	1,9	89,5	2,43	Alto	Medio	Medio	MEDIO
Nicaragua	23,1	1,6	3,5	85,6	1,96	Bajo	Medio	Medio	MEDIO
Panamá	22,5	1,8	5,8	81,3	1,86	Medio	Alto	Bajo	MEDIO
Paraguay	25,0	2,2	5,5	75,4	3,15	Bajo	Alto	Bajo	MEDIO
Perú	22,1	1,7	5,2	92,9	2,44	Bajo	Bajo	Bajo	BAJO
Uruguay	38,2	2,7	8,8	68,4	0,98	Alto	Alto	Bajo	ALTO
Venezuela	27,8	1,4	4,9	74,6	0,97	Medio	Medio	Bajo	MEDIO

Fuente: Stein y Tommasi (2005) y referencias.

El cuadro señala, en clave comparativa, varios hechos que queremos destacar. El Congreso argentino es una institución con débiles capacidades legislativas, y los legisladores no duran mucho en el Congreso, que a la vez no es un lugar tan importante para las carreras políticas como lo es en otros países.

Organización legislativa

En Jones y otros (2007) se realiza un análisis de la estructura organizacional del Congreso argentino, y se encuentra que el Congreso argentino no presenta patrones compatibles con una función legislativa fuerte. Los legisladores argentinos no se especializan en comisiones parlamentarias de manera efectiva, y no desarrollan capacidades de policymaking. Por ejemplo, los legisladores participan en un excesivo número de comités lo cual impide la especialización y el aprendizaje, a diferencia de lo que sucede en otros países como Brasil y Chile (Danesi, 2004). El escaso interés de los miembros del Congreso en la función legislativa se refleja también en la asignación de recursos a distintas funciones. Danesi (2004) presenta evidencia comparando la Cámara de Diputados de la Argentina con sus pares de Chile, Paraguay y Uruguay, y encuentra que la Argentina rankea última en múltiples indicadores de recursos destinados a la función legislativa.

Los legisladores argentinos no están demasiado interesados en convertir al Congreso en un ámbito institucionalizado con fuertes capacidades de policymaking.[22] Esto es el resultado de sus incentivos de carrera, que a su vez se relacionan con la corta duración de las carreras parlamentarias

La brevedad de las carreras legislativas

Los legisladores argentinos no duran mucho tiempo en el Congreso. Entre 1983 y 2003, el típico legislador estuvo sólo un período en el Congreso. Sólo

[22] Esto se puede verificar también en la falta de interés que los propios legisladores han demostrado con respecto a la cuestión de la "modernización parlamentaria", un tema que ha contado con numerosas ofertas de apoyo financiero de organismos internacionales y de gobiernos extranjeros. Danesi (2004, sección 4.2) sintetiza la historia de la Comisión para la Modernización del Congreso.

el 20% de los legisladores son reelectos (cuadro 2). En contraste, en Estados Unidos el legislador promedio sirve entre 5 y 6 períodos. La distribución del número de períodos en el congreso de los legisladores argentinos es casi idéntica a la de los legisladores costarricenses en un lapso en que la reelección de dichos legisladores no estaba permitida, como lo muestra el cuadro 3. Más generalmente, las tasas de reelección en Argentina son muy bajas en comparación a otros países. El cuadro 4 muestra las tasas de reelección para algunos países. La Argentina presenta la menor tasa de reelección con excepción de México, donde la reelección está prohibida. ¿Por qué no son reelectos los legisladores argentinos? Una posibilidad sería que los votantes argentinos eligen sacarse de encima a representantes ineptos o corruptos. Pero una inspección más detallada del cuadro 4 muestra que ese no parece ser el caso. La razón para las bajas tasas de reelección no radica en el electorado, sino en aquellos que tienen el poder para conformar las listas de los candidatos, dado que en el caso argentino un porcentaje muy bajo de legisladores se presenta a reelección.

Cuadro 2.2.

Tasas de reelección a la Cámara de Diputados Argentina, 1985–2003

Año	Porcentaje de diputados reelectos	Año	Porcentaje de diputados reelectos
1985	29.2	**1995**	14.7
1987	22.0	**1997**	20.4
1989	18.9	**1999**	23.6
1991	16.2	**2001**	15.4
1993	14.2	**2003**	15.0
Promedio 1985–2003	**19.4**		

Fuente: Elaborado en base a Molinelli, Palanza y Sin (1999) y de los records oficiales de la Cámara de Diputados de Argentina.

Cuadro 2.3.

Períodos en el cargo, legisladores de Argentina y Costa Rica

Numero de periodos	***Porcentaje de legisladores***	
	Costa Rica (1949–90)	**Argentina (1983–2001)**
1	87	85
2	11	11
3+	3	4

Fuente: Carey (1996, p. 77) para Costa Rica, y elaboración propia en base a información en Molinelli, Palanza y Sin (1999) y de los records oficiales de la Cámara de Diputados de Argentina.

Cuadro 2.4.

Tasas de reelección, países seleccionados

PAIS	Porcentaje que busca reelección	Porcentaje Reelecto de los que buscan reelección	**Total Porcentaje Reelecto**
Argentina (1997)	26	67	17
Brasil (1995)	70	62	43
Chile(1993)	76	78	59
Japón (1963–90)	91	82	74
México (1997)	0	0	0
EE.UU. (1996)	88	94	83
Colombia (1990)			48
Gran Bretaña (1950–74)			81
Italia (1953–72)			82
Panamá (1999)			49
Portugal (1991)			57.8
Turquía (1950–80)			56
Alemania Oriental (1957–76)			70–75

Fuente: Morgenstern 1998; Archer y Shugart 1997; Molinelli, Palanza y Sin 1999.

Habiendo visto que la alta rotación de los legisladores no se debe a elecciones de los votantes, en las próximas secciones estudiamos en más detalle la naturaleza de las carreras políticas en la Argentina, así como las decisiones de nominar nuevamente o no a los candidatos a una banca legislativa.

Las carreras políticas

Los miembros del congreso argentino no desarrollan carreras legislativas profesionales. A pesar de eso, no se trata de *outsiders* políticos tampoco. Esto nos ha llevado a llamarlos, en trabajos anteriores **políticos profesionales – legisladores aficionados** (Jones y otros, 2002). A pesar de que la mayoría de los diputados y senadores solo están un período en el Congreso, la gran mayoría de ellos viene de y vuelve a una carrera política, generalmente en el ámbito provincial. Jones (2004) y Jones y otros (2003) estudian las carreras de los legisladores argentinos antes y después de estar en el Congreso. Ellos encuentran que casi 2/3 de los legisladores provienen de carreras políticas, mayormente ligadas a la provincia, y que alrededor del 85% regresa luego a posiciones políticas, también en su mayoría ligadas a la actividad provincial.

La conexión sub-nacional y la política provincial

Las 23 provincias más la ciudad de Buenos Aires constituyen los distritos electorales para la elección de legisladores nacionales. Eso convierte a la provincia en el locus de la competición partidaria y en la base natural de

apoyo para los políticos y los partidos. Como se mostró anteriormente las carreras políticas están ancladas provincialmente, e incluso los cargos nacionales son en la mayoría de los casos consecuencia de decisiones en el ámbito provincial.

En la mayoría de los casos, los partidos políticos a nivel provincial se encuentran dominados por un conjunto pequeño de personas, a veces incluso una sola persona y su entorno cercano. En las provincias en las que el partido controla la gobernación, el gobernador es (con escasas excepciones) el líder indiscutido (o al menos dominante) del partido a nivel provincial. En muchas provincias, aún cuando el partido no tiene la gobernación en sus manos, el partido provincial es (de todas maneras) dominado por un individuo; aunque generalmente en esos casos hay más espacio para la oposición interna. En los casos restantes en que ni el partido controla el gobierno provincial, ni es controlado por un individuo, de todos modos en la mayoría de los casos existe un pequeño número de líderes influyentes que predominan en la vida partidaria.

Luego de la presidencia, la gobernación de una provincia es el puesto de mayor peso institucional en el sistema político argentino. Los gobernadores, generalmente de manera colectiva, han constituido el principal contrapeso a la autoridad presidencial, aún más que el Congreso o el Poder Judicial (De Luca, 2004).

Los dos partidos principales han tendido a ejercer un gran dominio de la política a nivel sub-nacional. El PJ ha controlado casi 2/3 de los gobiernos de provincia entre 1983 y 2003, llegando en algunos momentos a controlar el 78% de las gobernaciones. La UCR ha controlado el 23% de las gobernaciones en promedio, llegando a controlar 1/3 de las mismas. Ningún otro partido en esos 20 años controló más de una provincia en cada

momento del tiempo. Otra característica notable es el alto grado de repetición de nombres en las gobernaciones provinciales (Ardanaz, Leiras y Tommasi, 2007). Esto señala que en muchas provincias, los gobiernos han sido controlados por un individuo o por una familia durante largos períodos.[23] También, una revisión de estos nombres demuestra que muchas de las figuras políticas nacionales han sido gobernadores provinciales durante muchos años. Todos los candidatos presidenciales de los dos partidos mayoritarios han sido gobernadores provinciales. Más aún, Ardanaz, Leiras y Tommasi (2007) encuentran que la posibilidad de una exitosa proyección a la política nacional está negativamente asociada con indicadores de la calidad de la democracia a nivel provincial. Por ejemplo, de 1983 a esta parte, casi todas las provincias han modificado sus constituciones y otras normas para centralizar más el poder en la figura del gobernador; tres de las cuatro provincias que a partir de estas reformas permiten la reelección indefinida de los gobernadores son las que han generado los candidatos presidenciales del peronismo en la elección presidencial en 2003 (La Rioja, San Luis, y Santa Cruz).[24] Entre los indicadores de calidad del funcionamiento de la democracia local se incluyen variables tales como la independencia del Poder Judicial. Estas tres provincias también se encuentran entre aquellas con mayor grado de manipulación del poder judicial, manipulación que tuvo lugar bajo la gobernación de aquellos políticos que luego fueron candidatos presidenciales (y de hecho, presidentes). Parece ser una "máxima" del sistema político argentino, que cuanto más poder se acumula, en provincias menos democráticas, más probable es convertirse en una figura de peso a nivel de la política nacional – un mecanismo de selección adversa (e incluso

[23] Gibson (2004) provee una vívida descripción de uno de los ejemplos más claros de lo que él denomina "autoritarismo subnacional", el caso de la provincia de Santiago del Estero que ha sido prácticamente "poseída" por el caudillo peronista Carlos Juárez desde que asumió por primera vez la gobernación en 1949. Bill-Chavez (2003) provee una descripción semejante para el caso de San Luis, dominada por muchos años por Adolfo Rodríguez Saa y su familia. (Alberto Rodríguez Saa acaba de ser reelecto gobernador en agosto de 2007 con más del 80% de los votos). Véase también las descripciones de otras provincias realizadas por antropólogos, historiadores y politólogos locales, que se recogen en Amaral y Stokes (2005), y las que se resumen en Cherny y Vommaro (2004).

[24] La elección presidencial de 2007 fue una "excepción" en la cual el candidato ampliamente dominante y luego ganador fue la esposa del presidente saliente, que era precisamente el gobernador ganador de la contienda de 2003.

de *moral hazard*) bastante poco auspicioso para la calidad de la democracia argentina.

La dominación que ejercen unas pocas personas sobre la política provincial ha tendido a reforzarse desde el retorno a la democracia en 1983 hasta ahora. Un mecanismo han sido las ya mencionadas reformas institucionales realizadas a nivel provincial, por los mismos gobernadores con grandes mayorías en las legislaturas provinciales y con el manejo de un gran número de recursos institucionales y políticos. Otro mecanismo ha sido la progresiva descentralización del sector público argentino, que ha llevado a que un mayor número de actividades públicas de alto retorno político tales como la distribución de empleo público y de beneficios sociales se concentren a nivel provincial. Del mismo modo, las reformas de los años 90 que tendieron a reemplazar las políticas de bienestar de corte universalista por los programas sociales focalizados contribuyen a la focalización territorial del negocio político y al uso clientelar de los mecanismos de distribución (Weitz-Shapiro 2007, Levistky 2007, Brusco, Nazareno y Stokes, 2005)

De acuerdo a calificados observadores (Jones 2004, Calvo y Murillo, 2004), la dominación del nivel político provincial tienda a ejercerse principalmente en base a patronazgo, *pork barrel*, y clientelismo. Las campañas políticas, tanto para las elecciones primarias (las "internas") como para las elecciones generales se financian principalmente a través de estos recursos. Los líderes políticos provinciales controlan estos recursos. Su poder no se restringe al ámbito provincial; hay mecanismos políticos e institucionales que permiten a los gobernadores obtener apalancamiento político nacional, a través del control de los contingentes de la provincia en el congreso nacional. Un mecanismo clave es el control de los mecanismos de selección de candidatos para el congreso nacional.

Selección de candidatos

A diferencia de otros países en los cuales el gobierno está a cargo de regular las elecciones primarias para candidatos nacionales y provinciales, en el caso argentino esto está a cargo de los propios partidos políticos.[25] Las internas involucran un importante esfuerzo de movilización de votantes por parte de las listas internas en competición. Cuando se realizan elecciones primarias, el éxito depende casi exclusivamente de los recursos financieros y la capacidad de movilización del candidato. La cuestión de si el candidato ha representado fielmente o se espera que represente fielmente los intereses de sus *constituencies*, generalmente no tiene ningún impacto sobre el éxito en las internas. Pero en muchos casos, los candidatos se eligen no en primarias, sino en cónclaves dominados por los líderes o el líder partidario provincial. En cualquiera de los casos los mecanismos de selección están totalmente dominados por los líderes partidarios a nivel provincial, ya que aún cuando se convoca a elecciones primarias, estas consisten mayormente en demostraciones de fuerza del aparato partidario. En palabras de José Luis Lizurume, gobernador de Chubut de 1999 a 2003, "la interna es aparato puro".[26]

En síntesis, son variables políticas de nivel provincial el principal determinante de quienes son elegidos al congreso nacional.

El Senado argentino en perspectiva comparada

Para darle una perspectiva comparativa a algunas de las afirmaciones previas, cerramos esta parte del trabajo con una breve comparación entre el

[25] Esta sección se basa en los trabajos de De Luca, Jones y Tula (2002) y Jones (2004).
[26] Citado en Jones 2004, con referencia a la edición del 18 de julio de 2003 del Diario El Chubut.

senado argentino y el senado brasileño. Nótese que estamos comparando a la Argentina con otro país fuertemente federal, un caso que ha sido caracterizado por prestigiosos observadores como uno en el cual los gobernadores sub-nacionales tienen un papel muy importante en la arena nacional, y en el cual se supone que las carreras políticas tienen un fuente anclaje en las unidades sub-nacionales (los estados brasileños).[27] La comparación se basa en una encuesta realizada a senadores de ambos países por Mariana Llanos (Llanos 2003). La evidencia de esta encuesta sugiere que el Senado argentino es un cuerpo con menores capacidades para influir en el diseño de las políticas públicas que su par brasileño, y que los senadores argentinos se deben a sus líderes provinciales en mayor medida que en el caso brasileño.

El 85% de los legisladores argentinos manifiesta que el gobierno de su provincia es muy importante en sus decisiones, comparado contra 64% en el caso de Brasil. Dos tercios de los senadores argentinos afirman que conseguir recursos para su provincia es un parte muy importante de su actividad legislativa, contra 45% de los senadores brasileños. Cuando se les pregunta si se ubicarían del lado de los intereses de la provincia o de la posición del partido en caso de conflicto entre ambas cosas, el 80% de los senadores argentinos se inclina por su provincia, y sólo el 6% por el partido; estos porcentajes son 55 y 13% respectivamente en el caso brasileño.

La mayoría de los senadores argentinos tienen una visión negativa con respecto a la importancia de las comisiones legislativas. Nueve de cada 10 responde que el funcionamiento del sistema es dificultado por un número excesivo de comisiones; sólo el 21% de los senadores brasileños expresan esa opinión. Más de la mitad de los respondientes argentinos dicen que las comisiones no son el espacio para la discusión técnica de los proyectos de

[27] Véase por ejemplo Mainwaring 1999 y Samuels 2003.

ley; sólo el 11% de los brasileños coinciden. El 87% de los argentinos dice que el trabajo en las comisiones no es suficiente apreciado por sus pares, que muchas veces no participan en las reuniones. Sólo la mitad de los legisladores brasileños expresa lo mismo. Del mismo modo, los senadores brasileños tienen una visión más positiva que los argentinos con respecto a todos los insumos técnicos a disposición del congreso, incluyendo el apoyo técnico, la oficina de informaciones, los servicios de computación, la biblioteca, y la infraestructura.

En resumen de esta sección queda claro que el Congreso argentino es un espacio débil en el proceso de políticas públicas, y que los incentivos de los legisladores están ligados a los intereses de los gobiernos provinciales. La sección siguiente explora una arena clave de intercambios entre el gobierno nacional y los gobiernos de provincia.

6. El juego fiscal federal

La política y las políticas nacionales y sub-nacionales se encuentran entrelazadas de una manera muy peculiar en el caso argentino, debido a ciertos *links* políticos y fiscales que remarcamos en este trabajo.

Las provincias llevan a cabo una alta fracción del gasto público, pero recolectan una fracción relativamente menor de los impuestos. El gasto sub-nacional es del orden del 50% del gasto consolidado del sector público argentino.[28] En promedio las provincias sólo cobran un 35% del total de impuestos recaudados. El resto de su gasto se financia a partir de un pozo

[28] Ese número llega hasta casi el 70% si uno excluye el sistema de pensiones y los pagos de intereses de la deuda, y se focaliza en los gastos "más discrecionales". Más aún, el tipo de gasto en manos provinciales tiende a ser políticamente atractivo, tal como el gasto en empleo público y en programas sociales, cercanos a los intereses de *constituencies* con base territorial.

común de impuestos recaudados por el gobierno central y distribuido entre las provincias de acuerdo con el mecanismo de la "Coparticipación Federal de Impuestos". En muchas provincias pequeñas la proporción de recursos proveniente de este pozo común constituye más del 80% de sus recursos totales. Por lo tanto, los políticos locales disfrutan de los beneficios políticos de buena parte del gasto público, pero sufren una fracción muy menor de los costos políticos de la recaudación. Esta estructura fiscal, carente de correspondencia fiscal, es una de las razones por la cual muchos políticos profesionales prefieren desarrollar sus carreras al nivel provincial.

Por otro lado, los poderosos gobernadores dependen en buena medida de fondos distribuidos a partir de un pozo "central" para hacer funcionar sus aparatos gubernamentales y políticos. Esto es, ellos necesitan dinero central para poder proveer tanto bienes públicos como bienes políticos particularistas en sus provincias. Hay varios canales por los cuales se hacen llegar los fondos "necesarios" a las provincias; los principales son la asignación geográfica del presupuesto nacional y las diversas transferencias que constituyen el sistema de coparticipación federal de impuestos.

El juego por el cual se asignan estos fondos es fuente de múltiples distorsiones políticas y de política, tanto a nivel nacional como provincial. Este juego impacta sobre la calidad de la democracia tanto local como nacional. Poniendo el acento en el nivel provincial, los votantes tienen incentivos a premiar a aquellos políticos que son más exitosos en extraer recursos "de Buenos Aires." Estos políticos no necesariamente son los más honestos o los mejores administradores. Jones, Meloni y Tommasi (2007) muestran que los votantes argentinos, a diferencia de los de los Estados Unidos (Peltzman, 1992), premian a aquellos gobernadores que aumentan el gasto público, y que este efecto es más pronunciado en provincias con peores indicadores de calidad democrática. Es fácil darse cuenta que esta distorsión al funcionamiento de la democracia a nivel provincial también

tiene posibles consecuencias indeseables en términos de eficiencia económica. Otra consecuencia negativa del juego fiscal federal sobre las políticas públicas viene dada por la incertidumbre que padecen las administraciones provinciales sobre los fondos a recibir, que muchas veces dependen de coyunturas políticas del momento, más que de la respuesta eficiente a prioridades y necesidades de gastos genuinas.[29]

La historia y evolución del Sistema Federal de Coparticipación de Impuestos está plagada de ejemplos de manipulaciones políticamente oportunistas, ocasionalmente restringidas por mecanismos rígidos e ineficientes (Iaryczower et al 1999, Tommasi, 2006). El oportunismo ya sea unilateral, bilateral, o de una coalición más amplia de actores (del gobierno nacional, de una provincia, de un conjunto de provincias que resulta ser decisivo para un voto importante en el congreso) ha sido moneda corriente en la asignación de fondos a las distintas provincias. El ejecutivo ha gozado de amplia discreción a la hora de asignar geográficamente diversos ítems del presupuesto federal (Bercoff y Meloni, 2007). Tratando de evitar la posibilidad de cambios adversos en el futuro (por ejemplo, reducción de los fondos a alguna provincia), los actores políticos han ido incorporando progresivamente varios mecanismos que rigidizan al sistema, lo cual a su vez ha quitado margen de maniobra, impidiendo respuestas rápidas y efectivas ante diversas coyunturas macro y micro económicas. Un ejemplo lo constituye la práctica de hacer *earmarking* de lo recaudado de ciertos impuestos para solventar ciertos gastos específicos con claras implicancias regionales. Este earmarking ha llevado a un sistema rígido e intrincado de recolección y distribución de impuestos que ha sido denominado por los especialistas el "laberinto fiscal argentino".

[29] Por ejemplo, la probabilidad de que una jurisdicción que padece dificultades financieras reciba ayuda del gobierno federal, depende no tanto de un diseño óptimo en términos proveer seguros y de evitar problemas de *moral hazard*, como de la conveniencia de ese momento político del presidente, o de la capacidad de presión que el gobierno de la provincia pueda ejercer a través de su contingente legislativo en el Congreso nacional.

Intentos de simplificación de dicho laberinto (que también reflejan la incapacidad de alcanzar acuerdos intertemporales eficientes) llevaron a los llamados "pactos fiscales" de 1999 y 2000 entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales. Dichos pactos generaron compromisos por parte del gobierno nacional de transferir a las provincias ciertos montos mínimos de coparticipación independientemente de cuál fuera la recaudación impositiva a futuro. Estos compromisos resultaron extremadamente difíciles de cumplir para el gobierno de De la Rúa durante la gestación de la crisis económica de 2001. Del mismo modo, la falta de cooperación de las provincias (en su mayoría dominadas por la oposición peronista), ha sido identificado como una de las causas inmediatas del default argentino (Eaton 2005, Tommasi 2006, IMF 2003:13).

Dicho episodio del drama fiscal argentino, que llevó a una de los defaults más grandes de la historia económica internacional, fue una clara manifestación de uno de los puntos centrales del argumento de este trabajo. Los gobernadores provinciales, quienes son jugadores cruciales en la política nacional y en las políticas públicas nacionales (y quienes quizá tengan un horizonte temporal un poco mayor al de otros actores), tienen sólo un interés secundario en los bienes públicos nacionales tales como la estabilidad macroeconómica, y en la calidad de las políticas públicas nacionales. Por ese motivo, tienen también escaso interés en que se invierta en instituciones, tales como un Congreso profesionalizado, o un sistema de servicio civil más fuerte, que puedan mejorar la calidad de las políticas a futuro. Su principal interés, en función del cual otorgan o niegan su apoyo a las iniciativas del gobierno nacional es el acceso al pozo común de recursos fiscales.

7. El débil *enforcement* del Poder Judicial

El funcionamiento de las instituciones judiciales tiene implicancias directas para la factibilidad de la realización de contratos efectivos entre particulares, entre actores privados y públicos, y aún entre actores políticos. Esta sección se focaliza en el último tema, enfatizando el posible papel de la Corte Suprema de Justicia como *enforcer* de los acuerdos constitucionales y legislativos. Durante varias décadas la Corte Suprema de Justicia de la Argentina no ha sido un árbitro fuerte e imparcial de los acuerdos políticos. En palabras de Alejandro Carrió, "en general la Corte no tuvo en nuestro país un real protagonismo en los casos de choques de poderes o de tensiones entre las facultades estatales y los derechos individuales." (Carrió 1996: 214). También se refiere a "la escasa fuerza que la Corte exhibió a lo largo de su historia, cuando debió afirmar su rol de tribunal independiente." (Carriò 1996: 215).

Los motivos detrás de este débil *enforcement* judicial radican más en cuestiones políticas que en problemas jurisprudenciales. Iaryczower, Spiller y Tommasi (2002 y 2007) muestran que los patrones de decisión de los jueces de la Suprema Corte argentina pueden ser explicados con un modelo de comportamiento muy semejante al utilizado para estudiar la Corte de los EEUU.[30] Si bien el modelo explicativo es el mismo, los valores que han tomado ciertas variables independientes fundamentales en el caso argentino han llevado a que el comportamiento y la importancia de la Corte sean muy distintos. La historia política argentina ha llevado a que la Corte tenga un papel mucho menos importante que su par norteamericana.

Desde mediados de la década del 40 los jueces de la Suprema Corte argentina han tenido duraciones muy breves, de hecho entre las más bajas del mundo. Desde 1960 hasta mediados de los 90 los jueces argentinos

[30] Incluso ciertas similitudes constitucionales entre los dos países invitan a pensar que en ambos casos, propensos a la fragmentación política, las Cortes deberían desarrollar fortaleza e independencia (Gely y Spiller 1992).

tendían a durar menos de 5 años en sus cargos. Esta *tenure* tan breve ubica al país cerca del fondo de los rankings internacionales, en el entorno de un conjunto de países que tradicionalmente no se asocian con la estabilidad jurídica y la predominancia del estado de derecho (tales como Malawi, Pakistán o Perú), y a una gran distancia de países como Estados Unidos, Noruega, Nueva Zelandia, o el propio Chile, donde los jueces permanecen en sus cargos por períodos mucho más prolongados. (Ver cuadro 5).

Cuadro 2.5.
Duración promedio jueces de la Corte Suprema, 1960–1990 (años)

País	Duración promedio de los jueces	País	Duración promedio de los jueces
EE.UU.	18.8	Reino Unido	6.4
Noruega	16.2	Sri Lanka	5.8
Nueva Zelanda	15.3	Chile	5.7
Malasia	14.7	Zambia	5.6
Irlanda	14.7	Ghana	5.5
Australia	14.6	India	5.4
Singapur	14.5	Botswana	5.2
Canadá	14.2	Filipinas	4.9
Bélgica	13.2	Zimbabwe	4.6
Guyana	12.7	Kenya	4.6
Alemania	12.2	Malawi	4.6
Holanda	12.1	Pakistán	4.4
Italia	11.1	Argentina	4.4
Jamaica	10.9	Perú	4.0
Trinidad & Tobago	10.6	Rep. Dominicana	3.6
Nigeria	10.1	Camerún	3.3
Sudáfrica	8.3	México	3.3
Bangladesh	8.1	Honduras	2.8
Brasil	7.2	Colombia	1.9
Nicaragua	7.1	Ecuador	1.9
Sudan	6.8	Guatemala	1.8
Francia	6.6	Paraguay	1.1
Israel	6.5		

Fuente: Henisz (2000)

La duración de los jueces de la Corte argentina no ha sido siempre tan breve. De hecho, luego de la Segunda Guerra Mundial, la Corte argentina estaba en

un sendero de convergencia con la Corte americana. Desde su creación en 1863, la duración promedio de los jueces creció sistemáticamente, alcanzado en la década de 1920 los niveles de la corte americana. Ese crecimiento en el tenure judicial estuvo acompañado de un progresivo fortalecimiento de la Corte Argentina en su papel de contralor del poder ejecutivo (Miller, 1997). Esto empezó a cambiar a partir de 1930. La Corte Suprema aprobó abiertamente el golpe militar de 1930 y toleró el fraude electoral por parte de los conservadores durante esa década. Estas acciones contribuyeron a facilitar el camino al populismo y a las reformas institucionales de Perón (Alston y Gallo, 2007). Perón, durante su primer gobierno en 1946, impugnó a los jueces de la Corte de ese momento; este acto tuvo consecuencias de largo plazo para la institucionalidad del país (Alston y Gallo, 2007). A partir de ese instante la norma de no manipular la membrecía de la Corte Suprema se debilitó notablemente. Los varios presidentes civiles y militares que se alternaron en el poder tendieron a conformar una Corte Suprema relativamente afín a sus intereses políticos. En 1991, la primera vez desde 1946 en que un presidente hubiera tenido ante si a una Corte opositora, el presidente Menem expandió el tamaño de la corte de 5 a 9 jueces, lo cual le terminó dando, ante la renuncia de uno de los miembros, la posibilidad de conformar una corte adicta. Por ese motivo, desde mediados de la década de 1940, hasta el gobierno de De la Rúa en el cambio de siglo (1999-2001) ningún presidente argentino gobernó con una Corte cuya mayoría él mismo no hubiera conformado. Coincidentemente, ningún presidente excepto De la Rúa (quien no pudo terminar su mandato), mantuvo la Corte intacta durante ese período. Todos los demás presidentes durante esos 55 años han manipulado la composición de la Corte Suprema, directa o indirectamente a través de amenazas de juicio político. Esta práctica no concluyó luego del gobierno de De la Rúa; el presidente interino Duhalde intentó hacer lo propio aunque no lo logró, mientras que el presidente Kirchner (2003-2007) también logró hacer renunciar a jueces que venían del gobierno de Menem y los reemplazó por jueces con mayor cercanía ideológica.[31]

[31] Dada la debilidad política en los primeros momentos del gobierno de Nestor Kirchner (fue electo

Cortes Supremas con jueces de corta duración tienden, naturalmente, a estar más alineadas con el gobierno de turno, y por lo tanto es menos probable que puedan ejercer un rol fuerte de control judicial sobre las actividades del gobierno.

La dinámica de la fortaleza institucional del poder judicial en general y de la Corte Suprema de Justicia en particular es un tema que debería ser analizado en más detalle en una perspectiva histórica y comparativa.[32] La dinámica de debilitamiento de normas de respeto al poder judicial, y su interacción con la política y la opinión pública generan senderos con componentes de *path dependence*. En elecciones presidenciales recientes, varios de los candidatos prometieron reemplazar a miembros de la Corte Suprema; y algunos lo han hecho, sin que esto implique un repudio de la opinión pública.

Por otra parte, hay también dinámicas en la dirección opuesta operando en la sociedad argentina. Múltiples organizaciones no gubernamentales de creciente importancia han estado trabajando hace algunos años para mejorar el funcionamiento de la Justicia en general y de la Corte Suprema en particular, apuntando a lograr una mayor transparencia en su actividad y a brindarle una mayor legitimidad pública. La presencia y accionar de estas instituciones ha logrado, en algunas ocasiones recientes, un mayor recato en el accionar del poder ejecutivo con respecto a la Justicia. (Popkin, 2007)

---

con sólo el 26% de los votos), este se vio obligado a evitar abusos de poder en esa primera fase, lo cual llevó a que nombrara jueces que si bien le eran más afines ideológicamente, al menos eran juristas respetados. En el año 2006, ya en un momento de mayor fortaleza política, el gobierno de Kirchner tuvo una actitud mucho menos puritana a la hora de manipular el Consejo de la Magistratura, órgano a cargo de la designación de los demás jueces. (Herrero, 2007).

[32] Miller (1997) provee una primera aproximación al tema, con una interesante interpretación sociológica del debilitamiento de la Corte Suprema de Argentina en comparación con la trayectoria de su par de los Estados Unidos.

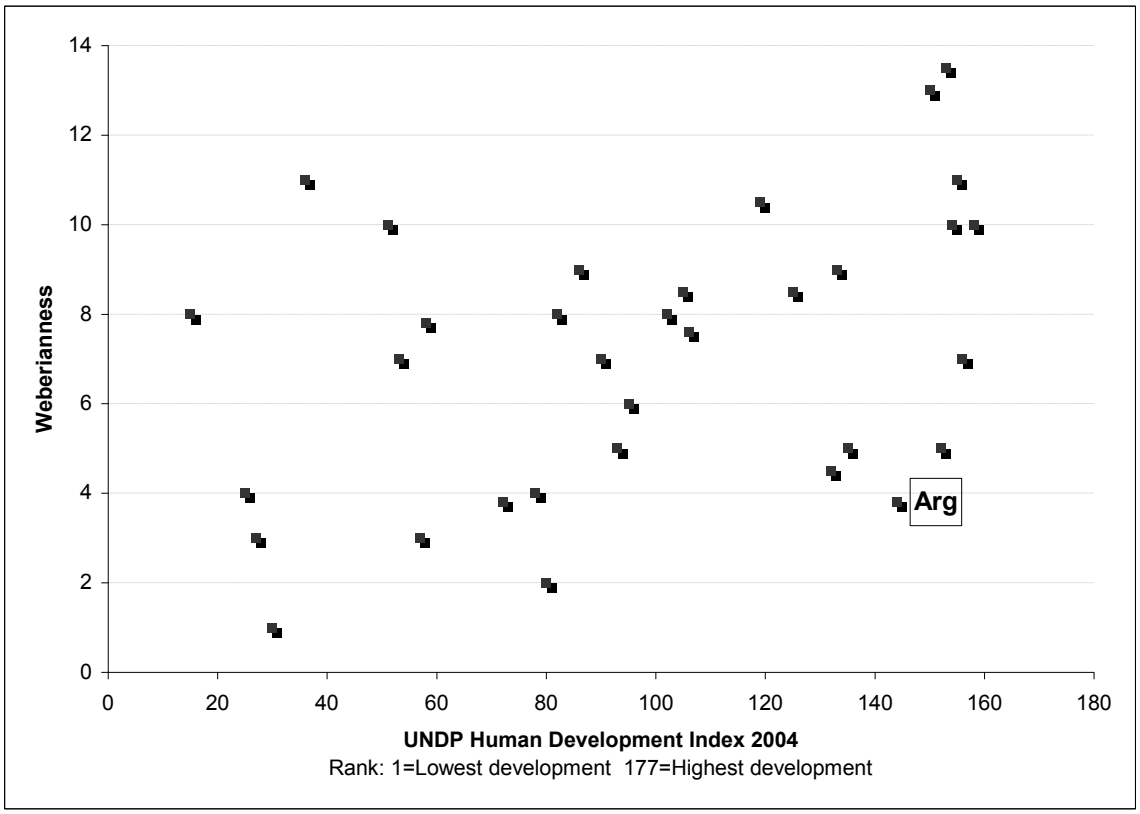
8. La Administración pública

Una de las maneras posibles de instrumentar acuerdos intertemporales sin llevar al extremo la rigidización de las políticas, es a través de la delegación de la implementación de los acuerdos a una administración pública técnicamente calificada y relativamente independiente. Dicha institución, usualmente denominada *burocracia* en el mundo anglo-parlante,[33] no tiene esas características en el caso argentino.

A pesar de que la Argentina tiene un sistema de servicio civil más desarrollado que el de los países más pobres de América Latina, la miopía política y la falta de consistencia a través del tiempo han llevado a que la calidad y efectividad de su administración pública estén muy por debajo de lo que debería esperarse de un país con el nivel de capital humano que tiene Argentina. La figura 2 representa un índice de la calidad burocrática (definida en términos Weberianos) construido por Rauch y Evans (2000) contrastado con el índice de desarrollo humano de las Naciones Unidas. La Argentina aparece como un *outlier*, con una burocracia que es muy débil comparada con su nivel de desarrollo humano.

[33] A diferencia de la connotación peyorativa que tiene a veces el término en castellano.

Figura 2.2.
Profesionalización de la Burocracia en Relación al Desarrollo Humano
(35 países en desarrollo)



Fuente: Rauch y Evans (1999) y UNDP

A pesar de que en diversos momentos del tiempo han existido en la Argentina islas de excelencia burocrática, estas islas han tendido a no ser respetadas cada vez que su independencia entraba en colisión con los intereses del gobierno de turno.

La falta de "institucionalidad" tanto en el accionar de los gobernantes, como en la falta de respuesta en la comunidad, ha sido llamativa en varios casos.[34] La Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina establece los mecanismos de nombramiento y remoción de sus directivos, en particular del presidente. En varios episodios de los últimos años, los presidentes del BCRA han sido invitados o empujados a renunciar a sus cargos a través de mecanismos poco respetuosos de su institucionalidad, cuando la coyuntura llevaba a choques entre la postura del Banco Central y la de actores políticos claves del momento.[35]

En un episodio iniciado durante el gobierno de Néstor Kirchner y continuado hoy en el de su esposa, en aras de tergiversar los índices de inflación, se ha manipulado arbitrariamente la conformación de la planta superior del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (el INDEC) una institución hasta ese momento considerada como un baluarte de idoneidad técnica en la generación de estadísticas económicas confiables.

[34] Si bien como dijimos en la sección sobe el Poder Judicial, hay algunas señales positivas en algunos casos recientes, históricamente, la Argentina se ha caracterizado por una muy débil defensa de la institucionalidad a varios niveles y en múltiples ámbitos. Un estudio más profundo de los determinantes de este tipo de equilibrio y de sus dinámicas tanto de reproducción como de eventual cambio, constituye un punto muy importante en la agenda de investigación a futuro.

[35] El debilitamiento de esta institucionalidad es tan marcado que lleva a que actores políticos clave ni siquiera conozcan cuales son las reglas formales al respecto. Por ejemplo, el presidente del Banco Central de Argentina al momento de la asunción del presidente Duhalde, Mario Blejer, recibió un llamado telefónico del nuevo presidente anunciándole que no debía preocuparse ya que era ratificado en el cargo por el nuevo gobierno. Dicho llamado es sorprendente dado que la ley garantiza la estabilidad en el cargo del presidente del BCRA independientemente de los cambios de gobierno. Nótese que Blejer había asumido como presidente en reemplazo de R. Maccarone, quien había renunciado a pocos meses de asumir aduciendo "razones personales", a pesar de que se trató de una clara situación de contraste entre la opinión del presidente del Banco Central y las necesidades del gobierno del momento. (Poco antes de la renuncia de Maccarone, el diputado nacional presidente de la comisión de presupuesto y hacienda Jorge Matzkin señalaba que "hay grados de incompatibilidad entre el Gobierno y la conducción del Banco Central. Este es el pensamiento generalizado del ala política.") A su vez Maccarone había reemplazado pocos meses atrás a Pedro Pou quien fuera desplazado de su cargo ante amenazas de juicios de los que finalmente fuera sobreseído, en un contexto de claro conflicto entre la postura del Banco Central y la del ministerio de Economía. Este es otro punto donde una comparación con Chile es ilustrativa: el Banco Central chileno es considerado uno de los más sólidos del mundo.

No tenemos aquí el espacio ni el tiempo para desarrollar un análisis más acabado de las causas profundas de esta falta de inversión de largo plazo e incluso de la periódica destrucción de capacidades en el sector público argentino. Muy posiblemente una de las razones o mecanismos surge de la aplicación de la lógica general de este trabajo al área particular de política pública que es el desarrollo de capacidades, o "política de servicio civil" (Iacoviello, Tommasi y Zuvanic 2002, Bambaci, Spiller y Tommasi, 2007). Esta política ha sido víctima primero de la inestabilidad democrática del siglo XX, y luego de las debilidades del Congreso y del cortoplacismo del ejecutivo, lo cual ha coadyuvado a la debilidad e incoherencia del aparato estatal. La alternancia entre gobiernos militares y civiles de 1930 a 1983 puso a las posiciones máximas del management público al arbitrio del gobierno de turno. La rotación en los puestos más altos de la administración pública fue muy alta; la inefectividad fue el correlato natural de esta discontinuidad. Un *management* público profesionalizado no había sentado raíces en las prácticas administrativas argentinas a la salida de la última dictadura militar (Oszlak, 1999).

Los intentos de reformar el sistema de servicio civil tampoco se han hecho carne en los 25 años luego del regreso a la democracia. Algunas características estructurales del sistema político argentino han impedido el desarrollo de una burocracia acorde con la calidad del capital humano del país. Desde el retorno de la democracia, cada intento de reforma se ha iniciado con objetivos ambiciosos y altas expectativas, pero siempre se perdió momentum luego de un tiempo, y cada iniciativa fue eventualmente distorsionada o implementada sólo parcialmente. La acumulación de estos esfuerzos de reforma ha ido constituyendo al sector público argentino como lo que algunos observadores han llamado un "cementerio de proyectos", en el cual los vivos y los muertos caminan unos al lado de los otros en los corredores de los edificios públicos. (Oszlak 1999, Bambaci y otros 2007)

La ausencia de "principales" de largo plazo es uno de los motivos que impide el desarrollo de mayor capacidad en la administración pública. Los Ejecutivos son actores relativamente cortoplacistas en todos los sistemas presidencialistas. Pero en el caso Argentino, a diferencia de otras democracias presidencialistas como los EEUU, los miembros del Congreso tampoco son actores de largo plazo, y por lo tanto carecen de mayores motivaciones como para encargarse de la administración pública. Los miembros de la administración pública argentina, por lo tanto, carecen de "principales de largo plazo." Esto muchas veces conduce a problemas para incentivar a los miembros de la burocracia y a desconfianza mutua entre los dirigentes políticos en cargos ejecutivos y el personal de planta. A su vez, existen una serie de rigideces laborales que también hacen difícil incentivar correctamente a los agentes públicos. Ante este escenario, cada nuevo ejecutivo tiende a realizar un alto número de nombramientos políticos en la administración. Estas personas son incorporadas bajo contratos laborales mucho más flexibles que los de la planta permanente, y por lo tanto pueden ser incentivadas (y echadas) más fácilmente. Estos "contratados" (como se los conoce en la jerga pública) suelen ser cercanos al dirigente político de turno y de hecho tienden a rotar cada vez que rotan los dirigentes políticos. Esto ha confluido a crear una burocracia paralela transitoria, que en muchos casos lleva a cabo las mismas funciones o incluso reemplaza el cumplimiento de funciones que supuestamente están en manos de la administración pública permanente.[36] Dado que Argentina, por otra parte, ha tendido a tener una gran inestabilidad no sólo a nivel presidencial, pero más aún a nivel ministerial y de secretarías de Estado, esto conlleva una alta volatilidad de la burocracia paralela. Esta alta rotación conspira contra la posibilidad de desarrollar conocimiento institucional, e incluso contra la cooperación entre distintos sectores de la administración pública. En sistemas públicos mejor institucionalizados, los agentes públicos de distintas reparticiones suelen desarrollar rutinas de cooperación. Esto resulta mucho menos factible en un

[36] Los miembros de la burocracia paralela suelen estar mejor pagos y tener duraciones mucho menores en los cargos que los servidores públicos permanentes. Se los contrata bajo una variedad de contratos temporarios. Véase Bambaci, Spiller y Tommasi (2007) y referencias.

caso en el que los principales empleados públicos son actores de corto plazo, que en la mayoría de los casos tiene una relación más estrecha con el líder político (o secretario) de turno que los llevó al cargo que un *afecto societatis* por la administración pública en su conjunto. Esto a su vez genera heterogeneidad en la calidad de las políticas públicas en distintas áreas (algunas son colonizadas temporariamente por agentes de alta competencia técnica mientras que otras son "entregadas" a operadores políticos con escasas o nulas calificaciones) y refuerza la incoherencia de las políticas públicas a la que hicimos referencia.

9. La libertad de movimiento del Ejecutivo

Las secciones anteriores han mostrado un ambiente de elaboración de política pública en el cual las instituciones que deberían facilitar la discusión política, la negociación, y el *enforcement* intertemporal de los acuerdos (el Congreso) son débiles; en el cual algunos actores políticos con mucho poder (los gobernadores) no están mayormente interesados en la calidad de las políticas nacionales, y en el cual mecanismos complementarios de *enforcement* tales como una justicia o una administración pública fuertes están ausentes. Estos factores refuerzan y son reforzados por la capacidad y la tendencia del poder ejecutivo a actuar unilateralmente.

Hay varios motivos por los cuales el ejecutivo tiene la capacidad de realizar movimientos unilaterales y de esa manera deshacer posibles acuerdos previos – por ejemplo, legislativos. Estos incluyen el hecho de que la Corte Suprema ha tendido a estar alineada con el presidente, la ausencia de una burocracia fuerte e independiente (a diferencia por ejemplo del caso brasileño, donde el palacio de relaciones exteriores, Itamaraty, provee una

importante continuidad a la política exterior), y el resultado "de equilibrio general" de que el Congreso no ha construido mayores capacidades técnicas.

El proceso presupuestario es un buen indicador de esto último. La incapacidad del congreso de monitorear y controlar el presupuesto le ha dado el Ejecutivo amplio margen de discrecionalidad en el manejo de los fondos públicos. Durante muchos años desde principios del siglo XX el Congreso no ha aprobado en término el proyecto de presupuesto del ejecutivo. Esto ha hecho que en la práctica la administración ha funcionado independientemente del Congreso. En las épocas de alta inflación, el ejecutivo ni se molestaba en enviar el presupuesto al Congreso (Tommasi y Spiller, 2000). A pesar de que con la reducción de la inflación en los 90, se mejoró notablemente el proceso presupuestario, y el Congreso tendió a aprobar el presupuesto en término, aún continúa la práctica de que el Congreso no controla ex post la ejecución del presupuesto.[37] Más aún el Poder Ejecutivo ha tendido a sobre o subestimar el cambio proyectado en el producto bruto para mantener el control sobre el presupuesto durante su ejecución, dado que tiene el poder discrecional de aumentar o disminuir el gasto (Uña 2005, Abuelafia y otros 2005). Jones (2001: 161) indica que casi toda la actividad presupuestaria relevante sucede en las oficinas del ejecutivo y no en el Congreso: "… casi no hay modificaciones relevantes del presupuesto enviado por el ejecutivo durante el tratamiento parlamentario de la ley de presupuesto." Jones agrega que a pesar de que los ministerios y otros entes públicos envían planes presupuestarios detallados a la Oficina Nacional de Presupuesto, perteneciente al ejecutivo, el borrador final enviado al congreso contiene sólo grandes agregados. En palabras de Rodríguez y Bonvecchi (2006), "… el presupuesto parece haber perdido relevancia como instrumento de estrategia macroeconómica así como de herramienta distributiva de gastos y recursos, y el Congreso parece haber

[37] El instrumento formal para dicha evaluación ex post es la llamada "Cuenta de Inversión" donde se presenta la ejecución presupuestaria. Esta cuenta ha tendido a ser aprobada por el Congreso con demoras de tantos años que de hecho la constituyen en una herramienta inútil.

resignado sus atribuciones para intervenir con eficacia en los procesos de planificación, sanción, y ejecución presupuestaria." (p. 126).

El poder unilateral del ejecutivo argentino también ha estado fundado en una serie de prácticas que han tendido a otorgarle al presidente más poder que aquel que las reglas formales le otorgan. (Como discutimos más adelante, los poderes formales del presidente argentino son, por ejemplo, menores que los del presidente chileno). Una práctica muy común ha sido la del Congreso delegándole explícitamente al ejecutivo el poder de legislar "directamente" sobre algún tema en algún momento; esto es, en parte, una consecuencia de la falta de interés de los legisladores en *policymaking*. Otro factor que ha contribuido en esta dirección ha sido la larga historia de inestabilidad democrática del siglo XX. La ausencia de poder legislativo durante las frecuentes dictaduras militares llevó a centrar las acciones y expectativas de múltiples actores sociales en el ejecutivo (Acuña 1995, De Riz 1986, Llanos 2002).

Hay también algunas estipulaciones constitucionales específicas que han otorgado al ejecutivo la capacidad de reglamentar las leyes emanadas del Congreso, así como algunas lagunas constitucionales interpretadas favorablemente por una Corte Suprema complaciente, por ejemplo en el caso de los Decretos de Necesidad y Urgencia. Estos decretos no estaban explicitados en la Constitución hasta la reforma de 1994, pero fueron usados por los presidentes, de manera creciente a partir del gobierno de Menem. Precisamente para evitar esos abusos, en la reforma constitucional del 94 se trató de acotar su aplicación, pero esto no ha sucedido en la práctica. (Braguinsky y Araujo 2007, Serrafero 2005)

La capacidad del poder ejecutivo de "comprar" las políticas que desea implementar, ya sea con fondos del federalismo fiscal o con otros

instrumentos, depende también de la configuración política en cada momento del tiempo. Actores político institucionales como el Congreso o los gobernadores han tendido a utilizar una de dos estrategias extremas: una ha consistido en cooperar "ciegamente" con el ejecutivo a cambio de algunos favores de corto plazo; la otra, la estrategia confrontacional, ha consistido en hacer la vida del presidente tan difícil como sea posible. La elección entre estas dos estrategias se ha guiado por una combinación de consideraciones partidarias y de disponibilidad de recursos. Cuando el partido en ejercicio del Poder Ejecutivo no coincide con los colores de la los gobernadores y/o mayorías parlamentarias, así como cuando los recursos fiscales en manos del presidente son bajos y/o decrecientes, la estrategia confrontacional es más probable. (Un ejemplo notable de esto se vivió durante la crisis de 2001, en la cual los gobernadores y legisladores peronistas tuvieron comportamientos altamente no-cooperativos con el gobierno de De la Rúa). Por el contrario, en épocas más "normales" el intercambio de votos por *cash* es la estrategia predominante.[38] En cualquiera de los casos, estos comportamientos reflejan la ausencia de incentivos para cooperar intertemporalmente en la construcción de políticas públicas efectivas.

Calvo y Murillo (2005) proveen un análisis detallado de los canales partidarios a través de los cuales discurre este intercambio de votos por recursos fiscales. Ellos muestran que los presidentes peronistas tienen una gran ventaja en este juego, dado el mejor manejo y control que tiene su partido de la política a nivel sub-nacional así como de los networks de intercambios clientelares, dada la conexión entre el Congreso nacional y las bases de poder territorial. Esto ha llevado a un patrón de comportamiento que Calvo y Murillo llaman "la nueva ley de hierro de la política argentina." Hace algunas décadas se hablaba de una ley de hierro en la política argentina, según la cual

[38] El comportamiento de los gobernadores es también muy *forward-looking* y tiene en cuenta los efectos de *lame-duck*. Sobre los finales de las administraciones presidenciales, el precio de los favores de los gobernadores a los presidentes aumenta fuertemente. Estos tiempos pueden acortarse rápidamente ante señales de debilitamiento político, como podría ser el caso en este momento del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner.

sólo presidentes peronistas podían ganar en elecciones libres. Dicha ley se rompió con los triunfos de Alfonsìn en 1983 y De la Rúa en 1999, pero puede haber sido reemplazada por otra que dice: "otros pueden ganar una elección presidencial, pero no pueden gobernar."

10. Una breve comparación con Chile

Varias de las afirmaciones realizadas en este trabajo con respecto al funcionamiento político-institucional de la Argentina y con respecto al impacto de dicho funcionamiento sobre la calidad de las políticas públicas, pueden resumirse y ponerse en perspectiva a través de una comparación con el caso chileno, un caso que a pesar de ser muy comparable en algunos aspectos, presenta características de *policymaking* muy distintas.[39] Una comparación profunda de las diferencias que aquí señalamos y sus determinantes históricos ciertamente excede los límites de este breve trabajo, pero en esta sección intentamos plantear algunos de los hechos estilizados y posibles direcciones que dicho análisis deberá tomar.

[39] Desde un punto de vista comparativo dicho ejercicio parece de alguna utilidad, dado que se trata de dos países que tienen ciertas características culturales e históricas en común (ambos fueron colonizados por España, ambos tienen una mayoría de población católica, ambos tienden a auto-definirse como parte del "mundo occidental", los niveles socioeconómicos no son tan dispares, etc.), y sin embargo presentan características bastante diferenciadas en algunas de las variables que enfatizamos en este trabajo. Cabe mencionar, que a los efectos de una breve comparación, realizamos aquí afirmaciones, sustentadas en parte de la literatura sobre Chile, a nivel de una "primera lectura" que enfatiza supuestas virtudes presentes en el caso chileno. Ciertamente como cualquier otro país, Chile tiene que enfrentar un número importante de aspiraciones insatisfechas y sus resultados socioeconómicos, así como el funcionamiento de su sistema político son en algunos casos objeto de críticas. Aunque la pobreza se haya reducido a la mitad de 1990 a 2003, la desigualdad del ingreso no ha disminuido. Un gran porcentaje de chilenos está insatisfecho con los "enclaves autoritarios" heredados de la era Pinochet, aunque varios de estos se han ido removiendo a través del tiempo. véase, por ejemplo, Solimano (2007) para las cuestiones económicas y sociales, y los ensayos en Drake y Jaksic (1999) para cuestiones político institucionales.

Las políticas públicas chilenas

Podemos empezar la comparación partiendo de algunos de los indicadores de la variable dependiente de nuestro análisis. En el índice de calidad de las políticas públicas en América Latina construido por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID 2005, Stein y Tommasi 2005), Chile es el país que tiene el mayor valor del índice en casi todos sus componentes (incluyendo estabilidad, adaptabilidad, implementación y aplicación efectiva, coordinación, y coherencia). Estas mediciones cuantitativas se confirman en varios estudios de casos de políticas especificas (Véase por ejemplo Aninat y otros, 2008).

Como se puede observar en la figura 1, la trayectoria reciente del modelo económico chileno ha sido clara, en contraste con la oscilante e incierta trayectoria argentina. Se produjo un importante proceso de liberalización económica a partir de la década del 70, y dicho proceso se ha sostenido y consolidado desde el retorno a la democracia en 1990.[40] Esta estabilidad y consistencia se manifiesta no sólo en los grandes lineamientos de la política económica, sino a nivel de políticas más desagregadas. A modo de ejemplo, en un estudio multi-países sobre el diseño e implementación de los procesos de reforma en los servicios públicos, Bergara y Pereyra (2005) caracterizan al caso argentino como uno de "debilidad institucional y resultados volátiles" y al caso chileno como uno de "consistencia institucional y resultados estables." Bergman (2003) provee una evaluación muy similar comparando los procesos de reformas impositivas en ambos países; concluye que Chile fue capaz de lograr mejor cumplimiento impositivo porque implementó una política permanente, estable y racional para el desarrollo de una

[40] Este proceso también implicó ajustes que llevaron a un aumento en la recaudación impositiva para generar los recursos necesarios para una expansión de los programas sociales, uno de los temas en los que la coalición gobernante de centro-izquierda ha puesto mayor énfasis. El proceso de construcción de esta importante reforma impositiva ha sido caracterizado como "la reforma por consenso" (Nelson y Tommasi 2001, Lledo, Schneider y Moore 2004)

administración tributaria efectiva, un proceso que nunca se logró de consolidar en el caso argentino (Bergman, 2003: 593). Asimismo, en una comparación de la política comercial de Argentina, Brasil, Chile y México, Aggarwal, Espach y Tulchin (2004) concluyen que la Argentina es el único de esos cuatro países que no tiene una estrategia comercial, porque ni el Estado ni el sector privado pueden resolver las disidencias entre los actores.

El proceso de policymaking en Chile[41]

Como los señalan los ejemplos de la sub-sección anterior, los cambios de política en Chile suelen ser incrementales, y por lo general son el fruto de una reflexión relativamente profunda e institucionalizada. Esto a su vez es el resultado de un proceso de *policymaking* que puede ser caracterizado casi como diametralmente opuesto al caso argentino.

El Congreso chileno es una arena importante en el proceso de política pública, tanto desde el punto de vista político, como desde el punto de vista técnico. Como señala Montecinos (2003), la alta tasa de reelección en la legislatura chilena ayuda a traducir el conocimiento individual en pericia institucional.[42] El parlamento chileno de los años 90 ha sido descripto como un parlamento *inusualmente profesionalizado y técnicamente competente*. (Santiso, 2006: 57-58).

[41] Cabe destacar que en el resto del análisis nos estamos concentrando en el policymaking chileno a partir del regreso a la democracia en 1990.
[42] Como se puede observar en el Cuadro 1, los legisladores chilenos son los que tienen carreras más largas en el Congreso de toda América Latina, mientras que los de Argentina tienen una de las más bajas.

La constitución dota al presidente de Chile de mucho poder. Sin embargo, los presidentes que asumieron el mando desde el retorno a la democracia han ejercido esa facultad de manera relativamente cuidadosa y consensuada. El presidente chileno suele fijar el programa de gobierno y tiene varias herramientas con las que, ocasionalmente, ejercer presión y lograr que se aprueben sus medidas preferidas. Muchas políticas importantes se elaboran principalmente en el gabinete (con la asistencia de ministros técnicamente capaces y políticamente hábiles). Existe una práctica de negociación y acuerdo que opera en varias etapas. Dado que Chile cuenta con partidos políticos e identidades partidarias relativamente fuertes, en un principio el presidente trata de lograr consenso dentro de su propio partido, y luego dentro de su propia coalición. Luego comienzan las interacciones con la oposición, generalmente en foros abiertos, como el Congreso.

El aporte técnico se incorpora al proceso en múltiples nodos. En Chile el gabinete y la burocracia son muy sólidos en comparación con los estándares de la región. Además, el país cuenta con varios centros de estudios bien establecidos, razonablemente bien dotados de personal, y con vínculos institucionalizados con diferentes partidos y coaliciones políticas. El mismo Congreso, como se dijo antes, es un espacio de alta calificación en términos comparativos. (Véase el cuadro 1).

Por otra parte, dado que el sistema político institucional cuenta con numerosos poderes de veto (Aninat y otros, 2008), estas transacciones políticas producen resultados muy estables, y por lo tanto las leyes que se producen en el sistema chileno son a la vez muy creíbles para los actores sociales y económicos, y una moneda fuerte en términos de intercambios políticos, exactamente lo contrario a lo que sucede en el caso argentino.

Actualmente los partidos políticos chilenos son moderados, pragmáticos, e institucionalizados (Jones, 2006). Se ha mantenido una tradición histórica de bloques ideológicos izquierda centro y derecha, pero con un importante grado de convergencia programática, especialmente en materia económica. El sistema de partidos políticos desde la vuelta a la democracia ha estado organizado en seis partidos políticos agrupados en dos coaliciones nacionales estables, la *Concertación* de centro-izquierda que ha dominado el ejecutivo desde 1990, y la *Alianza* de centro-derecha. Esta configuración del sistema de partidos ha resultado particularmente auspiciosa para la realización de intercambios políticos estables a través del tiempo, y ha constituido un espacio de articulación de diversos intereses económicos y sociales bastante institucionalizado. Del mismo modo, los intercambios han tenido una fuerte dosis de pragmatismo, sin perder cada una de las partes sus principales características programáticas e ideológicas. (Siavelis, 1999).

Si bien el sistema se puede criticar dados ciertos aspectos de las reglas institucionales que han sub-representado a ciertos segmentos en la extrema izquierda, por el otro lado el sistema ha tenido la virtud de institucionalizar la participación política de los sectores más cercanos al gobierno militar anterior, y a los sectores económicos dominantes más generalmente, de un modo que no sólo ha facilitado la transición a la democracia sino que ha permitido llevar a delante políticas económicas consistentes, creíbles, y con un razonable grado de consenso social.

Hay varios factores del sistema político chileno que han confluido a mantener a las coaliciones funcionando efectivamente. Entre ellos se ha destacado una institución frecuentemente debatida, el sistema electoral binomial en el cual se eligen dos escaños por distrito. Cada lista que recibe el mayor número de votos obtiene uno de los dos escaños, a menos que la primera lista obtenga más de 2/3 de los votos, en cuyo caso se adjudica ambas bancas. Este mecanismo ha sido una fuerza para la formación de dos grandes coaliciones

nacionales. Dentro de las coaliciones ha tendido a existir un *mix* de negociación a nivel del liderazgo nacional, con un peso individual de los legisladores en sus respectivos distritos. El calendario electoral frecuente también ha incentivado la negociación en las coaliciones (Aninat y otros, 2008).

Si bien ha habido críticas y cambios recientes, el Poder Judicial chileno es considerado uno de los más independientes de América Latina, y Chile es considerado un país en el cual el *rule of law* se va consolidando (Malone 2003).

Para completar el panorama, es importante destacar que algunas de las virtudes observadas en la práctica política y de *policymaking* en Chile pueden representar una muestra sesgada por el hecho de que la coalición gobernante ha sido la misma, y la configuración de fuerzas políticas más generalmente ha sido bastante estable, desde el regreso a la democracia. Quizá el test más duro de algunas propiedades como la estabilidad y continuidad de políticas recién se verifique ante cambios más profundos en la configuración de fuerzas políticas. A pesar de ello, cuesta imaginar escenarios en los cuales los "bandazos" pendulares que caracterizan a la Argentina puedan reaparecer en el Chile contemporáneo.

La comparación de estos dos casos sugiere también algunas ideas, a ser exploradas en futuras investigaciones, sobre posibles dinámicas político-institucionales. Varios factores de los que hemos destacado en una dirección en el caso argentino y en la dirección opuesta en el caso chileno, parece auto-reforzarse unos a otros. Esto es a su vez consistente con las especulaciones que hemos realizado en algunas comparaciones preliminares que incluyen a varios países latinoamericanos (Stein y Tommasi, 2007). Los países que tienen Congresos más fuertes tienden a tener también Poderes

Judiciales más independientes, y mejores políticas públicas. Esto no es sorprendente desde nuestro punto de vista. Muchas de estas variables institucionales reflejan el comportamiento en equilibrio de varios actores políticos importantes. Si la Corte Suprema puede mantener o desarrollar su independencia, es porque resulta beneficioso para otros actores importantes (como el presidente) no interferir en ese órgano con el fin de obtener provechos políticos de corto plazo. La fortaleza de los Congresos y la independencia del Poder Judicial no se logran de la noche a la mañana, sino que son el resultado de procesos de inversión en su calidad y credibilidad, procesos que están relacionados entre sí.

En algunos casos estos procesos pueden generar dinámicas virtuosas. El Poder Ejecutivo no interfiere con la Corte Suprema y esto ayuda a realzar la independencia y reputación de ésta. Un Poder Judicial fuerte tenderá a hacer que se respete debidamente el campo de acción y prerrogativas de otros ámbitos institucionales como el Congreso, lo cual a su vez dará mejores incentivos a los legisladores a invertir en sus capacidades individuales y colectivas, y así sucesivamente. Lamentablemente, como es fácil de imaginar, existe la contracara "viciosa" de estas mismas dinámicas. Esto sugiere la posibilidad teórica de equilibrios múltiples, así como de la existencia de coyunturas críticas que luego inducen *path dependence*.

Volviendo al caso chileno, se puede argumentar que más allá de algunos factores estructurales del sistema, y de algunos legados institucionales de larga data, es posible identificar una serie de factores coyunturales que tendieron a alinearse favorablemente en el proceso de transición a (e inicio de) la nueva era democrática. El hecho de que la transición a la democracia sucediera en un buen contexto macroeconómico, más otras características de la dictadura saliente hicieron que si bien varias de las medidas instituidas en la Constitución implicaban preservar algunos sesgos al status quo favorables a los sectores ligados a la dictadura, esto redundó en un sendero

de transición bastante sólido, y ayudó a recuperar rápidamente la institucionalidad republicana. Los primeros presidentes democráticos optaron por una estrategia consensual y componedora, manteniendo el *core* del *framework* de política económica y realizando mejoras en el margen. Por otro lado, la vuelta a la democracia también tendió a construirse sobre unos "activos" institucionales de largo plazo de la sociedad política chilena, tanto en términos del apego por la legalidad, como del respeto de la estabilidad de ciertas instituciones.[43]

Como ya se dijo varias veces, un análisis más profundo de los determinantes estructurales de estas condiciones, así como un análisis más fino de las dinámicas institucionales de largo plazo constituyen pasos claves en la agenda pendiente.

11. Conclusiones

En este trabajo se argumenta que una de las razones de los infortunios económicos y sociales de la Argentina radica en la inestabilidad y baja calidad de sus políticas públicas. Estas a su vez son consecuencia de un proceso de policymaking en el cual los principales actores tienen pocos incentivos a cooperar, lo cual los lleva a acciones cortoplacistas. La Argentina ha sido incapaz de construir un sendero consistente de política económica, social, e internacional. De allí el título del artículo, un país sin rumbo. En el trabajo se analiza el funcionamiento de las instituciones políticas que subyace a esta incapacidad de construir buenas políticas públicas.

[43] A modo de ejemplo muy puntual, en Chile desde 1902 a 2005 ha habido solamente 16 directores del servicio de impuestos internos. (Iacoviello y Zuvanic 2005: 68).

Durante los años 90 la Argentina llevó a cabo una importante transformación de sus políticas económicas. Consistentemente con la lógica aquí descripta, esa transformación no fue el resultado de un debate público razonado en el cual la mayoría de los actores políticos relevantes se pusieron de acuerdo en que ese era el mejor curso a seguir por el país. Fue una decisión sorpresiva del presidente de turno, aprobada en el Congreso a través de votos que fueron, en buena medida, comprados a través de favores de federalismo fiscal a las provincias, cuando no de mecanismos aún menos transparentes. Ese mismo Congreso nacional aplaudió alegremente la declaración del default una década más tarde, y en los últimos años ha acompañado las políticas de signo contrario del gobierno de Kirchner. De manera semejante a lo sucedido en la era Menem, un señor feudal favorecido por el contexto internacional y la situación fiscal viene llevando a cabo acciones políticamente redituables, con beneficios económicos de corto plazo y varias vulnerabilidades a futuro. La lógica profunda del sistema político argentino, contrariamente a lo que se pudo pensar en el estallido social de 2001/2002, no ha hecho otra cosa que fortalecerse.

12. Epílogo

Luego de que estuviera completa la primera versión de este trabajo, han sucedido en Argentina (en la primera mitad de 2008) una serie de eventos políticos altamente llamativos con relación a un conflicto sostenido entre el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner y actores del sector agropecuario, a raíz de una serie de medidas destinadas a aumentar las retenciones a las exportaciones de dicho sector.

Este peculiar evento en el cual el país entra en una innecesaria crisis ante circunstancias externas muy favorables, es en buena parte un reflejo de

varias de las características del policymaking argentino reseñadas en este trabajo.[44] Un día, sin ningún tipo de discusión pública, el ministro de economía de turno anuncia un importante aumento impositivo hacia uno de los sectores más importantes y dinámicos de la economía del país. Por motivos que exceden este breve epílogo pero que merecen ser analizados en detalle, dicho sector (que hasta ahora no ha tenido una representación política articulada partidariamente) es capaz de articular una importante acción colectiva, consistente principalmente en el bloqueo de múltiples rutas en todo el país. La respuesta del gobierno es redoblar la apuesta política, asociando a esta movilización con los peores fantasmas de los pasados conflictos de la historia argentina, al mismo tiempo que alentando la movilización de fuerzas "piqueteras" afines al gobierno.

Luego de varios meses de demostraciones de fuerza de esta naturaleza, con altos costos para el país, alguien tiene la brillante idea de llevar este conflicto al Congreso Nacional para construir legitimidad. Nótese cómo una cuestión de política económica tan central, sólo es llevada al Parlamento como una especie de recurso de última instancia. En vez de abrir la puerta para una genuina discusión y negociación, el gobierno fuerza la votación del proyecto "a libro cerrado". Varios legisladores provinciales, en muchos casos apoyados por sus gobernadores, se inclinan en contra del proyecto del gobierno, ante la presión de amplios sectores económicos y sociales en sus respectivas provincias. El gobierno finalmente es capaz de lograr un voto favorable en la Cámara de Diputados (utilizando las herramientas tradicionales de presión y compra de votos), pero resulta derrotado en el Senado, luego de un empate, por el voto contrario del Vicepresidente. Esto último es una clara señal de debilitamiento político que parece señalizar la transición del momento "el ejecutivo es poderoso y compra cualquier ley que tiene ganas de pasar" al momento "el ejecutivo está debilitado y todo le

[44] Una de las motivaciones del intento de incrementar dicho gravamen tiene que ver con la lógica del juego fiscal federal argentino. Al tratarse de un impuesto no coparticipado, con externalidades negativas a los impuestos recaudados por las provincias, su incremento fortalece la posición de negociación política del ejecutivo nacional.

empieza a salir muy caro". En esta dinámica influyen factores tradicionales de la política argentina de las últimas décadas, como es el debilitamiento de la disponibilidad de caja con la que cuenta el ejecutivo.

Por otro lado, este episodio sugiere la necesidad de estudiar con más cuidado la posibilidad de que cambios en la estructura de la economía argentina estén presionando "desde abajo" los incentivos del sistema político argentino. La economía argentina ha sufrido algunas transformaciones en los últimos años, ligadas a una modernización y cambio tecnológico del sector agrícola alrededor de la apertura de los 90, así como a precios internacionales muy favorables para *commodities* como la soja. Todo esto ha llevado a cambios en la estructura de articulación económica y territorial del sector agrícola argentino, de manera que parece haber creado condiciones en las cuales la rentabilidad de los exportadores agropecuarios puede estar positivamente correlacionada con el bienestar económico de amplios segmentos de la población en varias partes del territorio argentino. De ser verdadera esta hipótesis, esto podría cambiar la ecuación política para varios gobernadores y legisladores, haciéndolos más *responsive* a los intereses de los sectores productivos locales y menos *responsive* a las dádivas fiscales del ejecutivo nacional. De ser este el caso, cabria analizar la posibilidad de que este episodio refleje cambios que podrían poner presión estructural al entramado político descripto en este trabajo.

REFERENCES

Abuelafia, Emmanuel, Sergio Berenzstein, Miguel Braun y Luciano Di Gresia (2005) "Who Decides on Public Expenditures? A Political Economy Analysis of the Budget Process: The Case of Argentina".Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) y Banco Inter-Americano de Desarollo, Mimeo.

Acuña, Carlos H. (1995) "Introducción. La nueva matriz política argentina." En C. Acuña (comp.) La nueva matriz política argentina. Buenos Aires: Editorial Nueva Visión.

Aggarwal, Espach y Tulchin (2004) The Strategic Dynamics of Latin American Trade. Stanford: Stanford University Press.

Alston, Lee J. y Andrés Gallo (2007) "Electoral Fraud, the Rise of Perón, and the Demise of Checks and Balances in Argentina" Mimeo, University of Colorado.

Amaral, Samuel y Susan Stokes (2005) Democracia Local. Clientelismo, capital social e innovación política en la Argentina. Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Aninat, Cristóbal, John Londregan, Patricio Navia y Joaquín Vial (2006) "Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Chile". Documento de Trabajo 521, Departamento de Investigación Banco Inter-Americano de Desarrollo.

Ardanaz, Martín, Marcelo Leiras and Mariano Tommasi (2007) "Beyond Plaza de Mayo: Provincial Party Bosses in Argentina".Universidad de San Andrés, Mimeo.

Bambaci, Juliana, Pablo Spiller y Mariano Tommasi (2007) "The Bureaucracy", capítulo 6 en Spiller y Tommasi The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina. Cambridge University Press.

Bercoff, Pablo y Osvaldo Meloni (2007) "Federal budget allocation in an emergent democracy. Evidence from Argentina." Mimeo. Universidad de San Andrés.

Bergara, Mario and Andrés Pereyra (2005) "El Proceso de Diseño e Implementación de Políticas y las Reformas en los Servicios Públicos". Trabajo preparado para el Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes, Banco InterAmericano de Desarrollo. Washington DC, Febrero 28-Marzo 2.

Bergman, Marcelo (2003) "Tax Reform and Tax Compliance: The Divergence Paths of Chile and Argentina", Journal of Latin American Studies, 35: 593-624.

Banco Inter-Americano de Desarrollo (2005) The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America and the Caribbean 2006 Report, Washington DC.

Bill Chavez, Rebecca (2003) "The Construction of the Rule of Law in Argentina: A Tale of Two Provinces." Comparative Politics, 35, July, (4): 417-437.

Bouzas, Roberto y Emiliano Pagnotta (2003) Dilemas de la Política Comercial Externa Argentina. Buenos Aires: Fundación OSDE y Universidad de San Andrés.

Braguinsky, Eugenia y M. Fernanda Araujo (2007) "Base de Datos de Decretos de Necesidad y Urgencia: análisis cuanti-cualitativo de las disposiciones presidenciales de carácter legislativo (1983-2006)." Documento de Trabajo XX, CIPPEC, Buenos Aires.

Brusco, Valeria, Marcelo Nazareno y Susan Stokes (2005) "Ingreso, región, y la calidad de la democracia en la Argentina." En Amaral y Stokes (comp.) Democracia Local. Clientelismo, capital social e innovación política en la Argentina. Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Calvo, Ernesto y María Victoria Murillo (2004) "Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market." American Journal of Political Science, 48, (4): 742-758.

Calvo, Ernesto y María Victoria Murillo (2005) "A New Law of Argentine Politics". En Steven Levitsky y María Victoria Murillo (eds.), Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.

Cherny, Nicolás y Gabriel Vommaro (2004) “Territorios, liderazgos, partidos: la política argentina a nivel subnacional” en I. Cheresky y J-M. Blanquer (comps.) ¿Qué cambió en la política argentina? Elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada. Buenos Aires: HomoSapiens Ediciones.

Danesi, Silvina (2004) "A Dieciocho Años de Democracia, la Gestión en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación". Maestría en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés. Tesis de Maestría.

De Luca, Miguel (2004) "Political Recruitment of Presidents and Governors in the Argentine Party-Centered System". Trabajo preparado para el Simposio "Pathways to Power: Political Recruitment and Democracy in Latin America, Graylyn International Center, Wake Forest University. Winston-Salem, NC, Abril 3-4.

De Luca, Miguel, Mark P. Jones y María Inés Tula (2002) "Back Rooms or Ballot Boxes? Candidate Nomination in Argentina." Comparative Political Studies, 35, (4): 413-436.

De Riz, Liliana (1986) “Dilemas del parlamento actual”. En De Riz, Liliana et al. (comps.) El Parlamento Hoy, Buenos Aires: Estudios CEDES.

Diermeier, Daniel, Michael P. Keane y Antonio M. Merlo (2005) "A Political Economy Model of Congressional Careers." American Economic Review, 95, Marzo, (1): 347-373.

Drake, Paul e Iván Jaksic (1999) El Modelo Chileno: Democracia y Desarrollo en los Noventa. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Eaton, Kent (2005) “Menem and the Governors: Intergovernmental Relations in the 1990s” en S. Levitsky y V. Murillo (comps.) Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness, Penn State Press.

Forteza, Álvaro y Mariano Tommasi (2006) “On the Political Economy of Pro-Market Reform in Latin America”, En J. Fanelli y G. McMahon (comps.) Understanding Market Reforms, Vol. 2: Motivation, Implementation and Sustainability. Palgrave – MacMillan.

Gely, Rafael y Pablo T. Spiller (1992) "The Political Economy of Supreme Court Constitutional Decisions: The Case of Roosevelt's Court Packing Plan." International Review of Law and Economics, 12, 45-67.

Gerchunoff, Pablo y Lucas Llach (1998) El ciclo de la illusion y el desencanto. Editorial Planeta.

Gibson, Edward L. (1997) "The Populist Road to Market Reform: Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina." World Politics, 49, 339-70.

Gibson, Edward L. (2004) "Subnational Authoritarism: Territorial Strategies of Political Control in Democratic Regimes". Trabajo preparado para la Reunión Anual de la American Political Science Association, American Political Science Association. Septiembre 2-5.

Gibson Edward (1996) Class and Conservative Parties: Argentina in Comparative Perspective. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Gibson, Edward L. y Ernesto Calvo (2000) "Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina." Studies in Comparative International Development, 35, Otoño, (3): 32-55.

Hopenhayn, Hugo A. y Pablo A. Neumeyer (2003) "The Argentine Great Depression 1975-1990".Mimeo. Agosto.

Iacoviello, Mercedes y Laura Zuvanic (2004) "Síntesis del Diagnóstico Institucional de Sistema de Servicio Civil. El Caso Chile".Washington DC: Banco InterAmericano de Desarrollo, Mimeo.

Iacoviello, Mercedes, Mariano Tommasi y Laura Zuvanic (2002) "Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil: Caso Argentina".Regional Policy Dialogue, Banco InterAmericano de Desarrollo, Mimeo.

Iaryczower, Matías, Sebastián Saiegh y Mariano Tommasi (1999) "Coming Together: The Industrial Organization of Federalism." Documento de Trabajo 30, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Fundación Gobierno y Sociedad

Iaryczower, Matías, Pablo T. Spiller y Mariano Tommasi (2002) "Judicial Decision-Making in Unstable Environments: The Argentine Supreme Court, 1936-1998." American Journal of Political Science, 46, Octubre, (4): 699-716.

Iaryczower, Matías, Pablo Spiller y Mariano Tommasi (2007) "The Supreme Court", capítulo 5 en Spiller y Tommasi The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina. Cambridge University Press.

IMF (2003) *Lessons from the Crisis in Argentina*. Washington, DC.

Jones, Mark P. (2001) "Political Institutions and Public Policy in Argentina. An Overview of the Formation and Execution of the National Budget". En Haggard Stephen y Matthew D. McCubbins (eds.), Presidents, Parliaments and Policy. New York: Cambridge University Press.

Jones, Mark P. (2004) "The Recruitment and Selection of Legislative Candidates in Argentina". Trabajo preparado para el Simposio "Pathways to Power: Political Recruitment and Democracy in Latin

America", Graylyn International Conference Center, Wake Forest University. Winston-Salem, NC, Abril 3-4.

Jones, Mark P., Sebastián M. Saiegh, Pablo T. Spiller y Mariano Tommasi (2002) "Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in Federal Systems." American Journal of Political Science, 46, Julio, (3): 656-669.

Jones, Mark P., Sebastián M. Saiegh, Pablo T. Spiller y Mariano Tommasi (2003) "Keeping a Seat in Congress: Provincial Party Bosses and the Survival of Argentine Legislators". Mimeo.

Jones, Mark P., Sebastián M. Saiegh, Pablo T. Spiller y Mariano Tommasi (2007) "Congress, Political Careers and the Provincial Connection" en Spiller y Tommasi The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina. Cambridge University Press.

Jones, Mark, Osvaldo Meloni y Mariano Tommasi (2007) "Voters as Fiscal Liberals". Mimeo, Universidad de San Andrés.

Levitsky, Steven (2007) "From populism to clientelism? The transformation of labor-based party linkages in Latin America" en H. Kitschelt y S. Wilkinson (comps.) Patrons, Clients and Policies: patterns of democratic accountability and political competition. Cambridge University Press.

Llanos, Mariana (2002) **Privatization and Democracy in Argentina: An Analysis of President-Congress Relations**. Palgrave MacMillan

Llanos, Mariana (2003) "Los Senadores y el Senado en Argentina y Brasil: Informe de una Encuesta". Documento de Trabajo 10, Institute für Iberoamerika-Kunde. Febrero.

Lledo, V., A. Schneider y M. Moore (2004) "Governance, Taxes and Tax Reform in Latin America", Documento de Trabajo 221, Institute of Development Studies, Brighton, UK.

Lora, Eduardo, Ugo Panniza y Myriam Quispe-Agnoli (2004) "Reforms Fatigue: Symptoms, Reasons and Implications." *Economic Review, Federal Reserve Bank of Atlanta,* (Second Quarter): 1-28.

Mainwaring, Scott (1999) Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil. Stanford: Stanford University Press.

Malone, Mary Fran (2003) "An Uneasy Partnership? Democratization and the Rule of Law in Latin America" Trabajo presentado en el Meeting de la American Political Science Association, Filadelfia.

Martínez Nogueira, Roberto (2004) "Historia, aprendizaje y gestión pública: las políticas dirigidas a la pobreza en el Estado remanente." En Bertranou, Palacio y Serrano (comps.) En el país de no me acuerdo:

(Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina. Buenos Aires: Prometeo.

Miller, Jonathan M. (1997) "Judicial Review and Constitutional Stability: A Sociology of the U.S. Model and Its Collapse in Argentina." Hastings International and Comparative Law Review, 77, 151-62.

Montecinos, Verónica (2003) "Economic Policy Making and Parliamentary Accountability in Chile". Democracy, Governance and Human Rights Programme Paper Number 11, United Nations Research Institute for Social Development.

Nelson, Joan M. y Mariano Tommasi (2001) "Politicians, Public Support and Social Equity Reforms". Documento de Trabajo 51, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Fundación Gobierno y Sociedad.

Oszlak, Oscar (1999) "The Argentine Civil Service: An Unfinished Search for Identity." Research in Public Administration, 5, 267-326.

Peltzman, Sam (1992) "Voters as Fiscal Conservatives." Quarterly Journal of Economics, 107, Mayo, 325-345.

Rauch, James E. y Peter B. Evans (2000) "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries." Journal of Public Economics, 75.

Repetto, Fabián (2002) gestión pública y Desarrollo Social en los 90. Buenos Aires: Prometeo.

Repetto, Fabián y Javier Moro (2004) “Capacidades institucionales y políticas sociales: Reflexiones a partir del caso argentino.” En Bertranou, Palacio y Serrano (comps.) En el país de no me acuerdo: (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina. Buenos Aires: Prometeo.

Rodríguez, Jesús y Alejandro Bonvecchi (2006) “El papel del Poder Legislativo en el proceso presupuestario argentino (1984-2004).” Desarrollo Económico, Vol. 45, Nº 180.

Saiegh, Sebastián M. (2005) "The Role of Legislatures in the Policymaking Process". Trabajo preparado para el Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes, Banco Inter-Americano de Desarrollo. Washington DC, Febrero 28-Marzo 2.

Samuels, David (2003) *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge University Press.

Sanguinetti, Juan (2002) "Los Determinantes Políticos e Institucionales de las Políticas Sociales: Un Análisis de los Procedimientos Presupuestarios". Documento de Trabajo 65, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Fundación Gobierno y Sociedad.

Santiso, Carlos (2006) “El día que me quieras: Parlamentos y presupuestos en América Latina” en CIPPEC Cada Cual, ¿Atiende su Juego? El rol del Congreso en el presupuesto nacional de la Argentina. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.

Serrafero, Mario (2005) Exceptocracia ¿Confín de la Democracia? Intervención federal, estado de sitio y decretos de necesidad y urgencia. Buenos Aires: Ediciones Lumiere.

Siavelis, Peter (1999) “Continuidad y transformación del sistema de partidos en una transición ‘modelo’ ” en Drake, Paul e Iván Jaksic (1999) El Modelo Chileno: Democracia y Desarrollo en los Noventa. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Solimano, Andrés (2007) “Sobre la Reproducción de la Desigualdad en Chile: Concentración de Activos, Estructura Productiva y Matriz Institucional.” Mimeo, CEPAL.

Spiller, Pablo T. y Mariano Tommasi (2003) "The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina." Journal of Law, Economics, and Organization, 19, (2): 281-306.

Spiller, Pablo T. y Mariano Tommasi (2007) The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina. Cambridge University Press.

Spiller, Pablo T. y Mariano Tommasi (2007b) “Political Institutions, Policymaking Process, and Policy Outcomes in Argentina” en Stein y

Tommasi (comps.) Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies, próximo a aparecer, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.

Stein, Ernesto y Mariano Tommasi (2005) "Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes: A Comparison of Latin American Cases". Washington DC: Banco Inter-Americano de Desarrollo, Mimeo.

Tommasi, Mariano (2006) "Federalism in Argentina and the Reforms of the 1990s". En Wallack, Jessica S. y T.N. Srinivasan (comps.) Federalism and Economic Reform. International Perspectives, New York: Cambridge University Press.

Tommasi, Mariano y Pablo T. Spiller (2000) Las Fuentes Institucionales del Desarrollo Argentino. Hacia una Agenda Institucional. Buenos Aires: UNPD-Eudeba.

Torre, Juan Carlos (2003) "Los Huérfanos de la Política de Partidos. Sobre los Alcances y Naturaleza de la Crisis de Representación Partidaria." Desarrollo Económico, 42, (168): 647-65.

Uña, Gerardo y otros (2005) "El Congreso y el Presupuesto Nacional: Desempeño y Condicionantes de su Rol en el Proceso Presupuestario".Fundación Konrad Adenauer, Mimeo.

Weitz-Shapiro, Rebecca (2007) “The local connection: Local government performance and satisfaction with democracy in Argentina” Mimeo, Columbia University.

Whitehead, Lawrence (1994) “State Organization in Latin America” in Bethel (ed.) The Cambridge History of Latin America VI, 2. Cambridge University Press.

Zuvanic, Laura y Mercedes Iacoviello (2005) "El Rol de la Burocracia en el PMP en América Latina".Washington DC: Banco InterAmericano de Desarrollo, Mimeo.

Capítulo 3: Bolivia

La (in)Gobernabilidad Democrática en Bolivia

Eduardo A. Gamarra

Department of Political Science

(November 12, 2007)

Draft

1. Introducción

Todo análisis sobre la gobernabilidad en Bolivia debe comenzar con una mirada retrospectiva a las tumultuosas cuatro última décadas del siglo XX.[45] Durante este periodo, la gobernabilidad se circunscribió a varios factores entrelazados. En primer lugar se destaca el legado de la Revolución de 1952 dirigida por el MNR que impulsó profundos cambios políticos y sociales, incluyendo la nacionalización de la industria minera, la reforma agraria, y el sufragio universal.[46] Además de estos importantes logros, la Revolución del 52' consolidó ciertas dinámicas de la cultura política boliviana que afectan recurrentemente el patrón de ingobernabilidad que afecta al país. Entre otros, estas dinámicas incluyen nociones corporativistas de representación política, el papel del Estado en corregir las inequidades sociales, políticas, y económicas, y una tendencia hacia la hegemonía política de cual fuere el partido o movimiento que esté en el poder.

La Revolución del 52' logró reducir considerablemente la desigualdad que caracterizaba perneaba a la sociedad boliviana; sin embargo, es también

[45] Para los objetivos de este ensayo se emplea la definición del Banco Mundial de gobernabilidad. La gobernabilidad comprende tres dimensiones interrelacionadas. En primer lugar se refiere a la capacidad del sistema político de diseñar e implementar políticas públicas a través de mecanismos y procesos institucionales constitucionalmente establecidos. En segundo lugar la gobernabilidad se logra por la aceptación de parte de todos los actores políticos de la legitimidad de estos mecanismos y procesos. Y finalmente la gobernabilidad implica la aceptación de los resultados de estas políticas públicas y la capacidad de responder por la vía institucional a los efectos no deseados de estas. Lograr estas tres dimensiones de la gobernabilidad ha sido una tarea elusiva e imposible en Bolivia. Hoy Bolivia es un país ingobernable con pocas posibilidades de llegar siquiera a cumplir con una de estas dimensiones.

[46] El mejor estudio sobre la Revolución del 52 sigue siendo James M. Malloy, La Revolución Inconclusa (La Paz: Los Amigos del Libro, 1988).

cierto que en las décadas siguientes la inequidad retornó y creció desmesuradamente. Como lo describieron Klein y Nelly, en las décadas que siguieron a la Revolución las ventajas de nacer en el seno de una familia rica se triplicaron. El patrón de reducciones en las tasas de desigualdad seguido por un resurgimiento de la misma no es exclusivo a la experiencia boliviana.[47]

Los problemas de gobernabilidad en Bolivia se deben también a la reacción a la Revolución que durante 18 años se caracterizó por gobiernos autoritarios de corte militar. Aunque los liderazgos militares no modificaron la esencia de la estrategia de desarrollo Estado céntrica, este período se caracterizó principalmente por la atrofia de las instituciones políticas. Durante los siete años del gobierno del General Hugo Banzer Suarez (1971-1978) se fundaron dos de los tres partidos (Acción Democrática Nacionalista y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria) que pasarían a dominar el escenario político en los ochentas y noventas, sin embargo, las dos décadas de gobiernos militares de facto significaron un profundo retroceso institucional para Bolivia que de manera directa influyeron en la inestabilidad institucional que sufre el país actualmente.

Un tercer factor importante tiene que ver con la naturaleza de la transición a la democracia que comenzó a finales de los setenta y que culminó en 1982 con la elección de una débil coalición de partidos de izquierda liderados por

[47] Jonathan Kelly and Herbert Klein, Revolution and the Rebirth of Inequality, A Theory Applied to the National Revolution in Bolivia. (Berkeley: University of California Press, 1981).

Hernán Siles Zuazo, uno de los cuatro grandes líderes históricos del MNR. La transición coincidió con el colapso de la estrategia de desarrollo estado-céntrica que se caracterizó fundamentalmente por la exportación de minerales, especialmente el estaño, que hasta por lo menos 1982 fue el rubro más importante de la economía boliviana. La señal más clara del final de esta estrategia de desarrollo fue una tasa de hiperinflación de proporciones históricas (26,000% entre Agosto de 1984 y Agosto de 1985). Sumada a la ausencia total de instituciones políticas capaces de canalizar las demandas de la sociedad civil, los primeros años de democratización fueron verdaderamente complicados y tenues.

Otro factor importante para entender la gobernabilidad en Bolivia es la consolidación de un vasto complejo coca-cocaína que incluye a cocaleros, mineros desplazados, militares, policías, traficantes, partidos políticos, y movimientos sociales. El crecimiento de este complejo y su concomitante red de corrupción sumada a los ineficientes esfuerzos de Estados Unidos para combatirlos, paradójicamente contribuyeron a la larga a la construcción perversa del movimiento político que finalmente llegaría al poder a principios del siglo XXI.[48]

Un quinto factor tiene que ver con el programa de estabilización impuesto en 1985 bajo el cual Bolivia logró derrotar a la hiperinflación y sentar las bases para la estabilidad y crecimiento económico. La Nueva Política Económica

[48] Eduardo A. Gamarra, Entre la droga y la democracia (La Paz: ILDIS, 1994).

(NPE) se convirtió en algo más que un programa de estabilización. Durante los 19 años que estuvo vigente, la NPE (introducida por el Decreto Supremo 21060) puso fin al modelo estado céntrico y sentó las bases para los programas de capitalización de empresas estatales que predominaron en la década de los noventa. Si bien la lógica de la NPE era ponerle fin al involucramiento del Estado en la economía a la vez impulsó la modernización de las instituciones económicas públicas. Lo más destacado en ese sentido fue lograr la independencia del Banco Central.

En la Bolivia de hoy es común minimizar la importancia de la estabilidad económica que logró el país al menos entre 1985 y 1998. La NPE puso fin a la hiperinflación y sus logros fueron ampliamente reconocidos e imitados por varios países entre ellos República Dominicana, Perú, Panamá, y otros. Bolivia siguió la moda "neoliberal" del momento en cierto sentido, pero es importante reconocer que más bien la experiencia boliviana fue algo más ecléctica pues combinó ideas del neoliberalismo con otras más orientadas a lo que al menos sus autores denominaron economías sociales de mercado.

La controversia sobre este tema es amplia pero la realidad fue que la hiperinflación se controló, que se viabilizó el crecimiento económico, que por primera vez se generó una directa externa en cantidades respetables, y que el país empezó a transformar su estructura económica. Tampoco se debe negar que la estrategia no logró reducir la desigualdad, que generó poco empleo, y que sólo reduciendo los niveles de pobreza mínimamente. Y por

supuesto queda claro que como en cualquier otro país de la región los beneficios de este período fueron más para un grupo y no para todos los bolivianos. En el 2005, Bolivia intentaba retornar al capitalismo de Estado en mejor posición de la que tuvo en 1952 y 1982 pero sin la capacidad administrativa para manejar dos décadas de reformas económicas.

Para lograr imponer el DS 21060 y garantizarle el apoyo necesario, el sistema político desarrolló una notable capacidad para establecer coaliciones de gobierno entre los partidos de gobierno y de la oposición. Entre 1985 y el 2000, la clase política boliviana parecía haber logrado una fórmula para gobernar al país. Remendando los pactos de gobernabilidad que le dieron estabilidad política a Colombia y Venezuela, la "democracia pactada" en Bolivia logró de manera efectiva que el proceso de toma de decisiones, especialmente en el área económica, fuera fluida y efectiva en cuanto a la consecución de las metas trazadas por el poder ejecutivo. Esta capacidad les permitió a diferentes gobiernos controlar y generar mayorías en el Congreso para la aprobación de legislación relacionada con la NPE.

A la vez y sin embargo, al convertirse en coaliciones dominadas por la prebenda y el clientelismo, se convirtieron en el blanco de la oposición quien para finales del Siglo XX veía a las coaliciones no como necesarias para asegurar la gobernabilidad sino más bien como mecanismos establecidos por los partidos tradicionales para la rotación de la corrupción. En otras palabras, la misma lógica de la democracia pactada, minó desde el principio

sus posibilidades de éxito. El clientelismo que no está ausente en ningún país de la región, en la Bolivia de la democracia pactada se convirtió en el pilar más importante. Y si bien al principio fue determinante para lograr la estabilidad política y económica que el país reclamaba, luego del largo período de autoritarismo y el desgobierno de Siles Zuazo, la exacerbación de este fenómeno se convirtió en el principal enemigo de la gobernabilidad democrática. No fue casualidad que en los primeros años de la presente década el hiper clientelismo boliviano contribuyera tanto a las acusaciones de corrupción contra la denominada clase política tradicional.[49]

Otro factor clave que afecta la gobernabilidad en Bolivia fue la explosión de una enorme "sociedad informal" que a pesar de la democracia vigente se sentía excluida de los beneficios que esta y la estrategia de desarrollo económico le pudieran brindar. Dicho de otra forma, la lógica clientelar y partidaria de la democracia pactada ignoró por completo el auge de un sistema político paralelo e informal que reclamaba su inclusión en el proceso donde, desde la óptica de los excluidos, sólo lucraban los que estaban adentro. Esta sociedad informal se consideraba sobre todo excluida y aislada por los partidos políticos quienes estaban centrados más en la distribución de puestos y beneficios clientelares para sus seguidores que en la construcción de una relación madura con las masas.

[49] Los problemas y dilemas de la gobernabilidad democrática en Bolivia y la región andina fueron ampliamente previstos por varios autores en la compilación de René Antonio Mayorga, Democracia y gobernabilidad, (Caracas y La Paz: ILDIS, CEBEM, Editorial Nueva Sociedad, 1992).

Este fenómeno descrito por Calderón cómo la política de las calles sólo tenía contacto negativo con lo formal de la política boliviana, ya sea la acción policial o militar en Chapare cocalero, los estados de sitio para controlar manifestaciones en contra de la política económica y otras formas de relación similares.[50] Es decir que Bolivia se convirtió simultáneamente en un país en el cual lo formal de la democracia pactada y la NPE gozaba de una reputación internacional y para algunos era el modelo de cómo establecer un "buen gobierno" y donde simultáneamente lo informal reflejaba el constante reclamo de múltiples sectores que a través de su movilización en las calles exigía respuesta concreta a sus demandas específicas que posteriormente se convirtieron en presiones para cambiar la naturaleza misma del sistema.

Según cifras del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), mas de 70% de la población económicamente activa se encuentra en el sector informal y está compuesta por varios grupos, desde cocaleros en los Yungas y el Chapare hasta la amplia red de vendedores ambulantes que deambulan por la principales ciudades bolivianas. En Bolivia, esa sociedad civil informal, que está presente tanto en la zona urbana como rural, es predominantemente indígena y mestiza y sobre todo padece de extrema pobreza. Más importante aun y por más exitosa que haya sido la transición a la democracia, la estabilización económica, y la aparente estabilidad proporcionada por los pactos de gobernabilidad, este sector mayoritario se sentía totalmente

[50] Ver Fernando Calderón y Alicia Szmukler, La política en las calles. (La Paz: Plural Editores, 2002).

excluido de los beneficios que supuestamente generaba la democracia en Bolivia.

Para explicar porque la gobernabilidad ha sido difícil en Bolivia es importante notar que por lo menos desde los años cincuenta –aunque en realidad es un problema del siglo 19—la centralización del poder político ha sido un factor de desestabilización continua.[51] Al igual que otros países con sistemas presidenciales, la ciudad capital tiende a concentrar no solo el poder sino también los recursos del Estado. A la vez, los departamentos y provincias se sienten relegados o más bien muy lejanos de donde se toman las decisiones que los afectan.

La democratización en Bolivia tuvo repetidas confrontaciones entre diferentes departamentos y el gobierno central pues los primeros impulsaba propuestas para la descentralización administrativa del país. Estas propuestas fracasaron en la década del ochenta, pero bajo el primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada se materializaron con la ley de Participación Popular que básicamente municipalizó al país transfiriendo recursos estatales a las alcaldías.[52]

[51] Jose Luis Roca, Fisionomía del Regionalismo Boliviano, (La Paz: Los Amigos del Libro, 1980).
[52] Municipalización: diagnóstico de una década Tomo II. (La Paz: Plural, USAID, ILDIS).

Si bien la Participación Popular fue un logro importante del proceso de democratización en Bolivia, resultó insuficiente ya que el mismo sufrió reveses al terminar la década y ciertos departamentos, especialmente los productores de hidrocarburos, decidieron que los políticos del Altiplano no permitirían una verdadera descentralización administrativa por lo que empezaron las demandas por una gestión efectiva y autónoma.[53]

Si bien el país se ha caracterizado por una lucha constante por la descentralización administrativa, la democracia pactada logró sentar las bases de lo que hace hoy ingobernable a Bolivia, ante el fracaso del centralismo descentralización administrativa. Como se verá más adelante, no es sorprendente entonces que la verdadera fuente de oposición se concentra no en el sistema político como tal sino en las fuerzas regionales concentradas en los departamentos de la llamada media luna como son Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando.

Bolivia es también ingobernable por no haber logrado construir una nación, el objetivo central de la Revolución del 52 y de la democratización inicia a principios de la década de los ochenta. Es cierto que la Revolución del 52 logró incorporar a miles de bolivianos al sistema político y al menos intentó crear un ciudadano mestizo comprometido con el proyecto de nación del MNR. La larga experiencia con gobiernos militares retrocedió esos esfuerzos

[53] La descentralización administrativa, especialmente el proceso denominado Participación Popular ha sido ampliamente estudiado en Bolivia. Ver por ejemplo la excelente colección de artículos en los dos tomos de Municipalización: diagnóstico de una década (La Paz: Plural, ILDIS, USAID, 2004).

a pesar de la continuidad de la estrategia de desarrollo económico. La democracia pactada también fracasó en su intento de crear una nación durante dos décadas de vigencia.

Bolivia emergió de estos períodos profundamente dividida y con nociones de nacionalidad opuestas. A principios de la década se hablaba de dos Bolivias, una urbana blanca y mestiza y otra rural e indígena. Otros describían al país como un conjunto de hasta 36 naciones y así sucesivamente, de tal manera que al comenzar el siglo XXI lejos de ser una nación, Bolivia parecía más bien una colección de grupos tribales y de republiquetas testarudamente aferradas a la idea de la unidad nacional.

Bolivia es también ingobernable porque la democracia fue construida por hombres y mujeres poco comprometidos con nociones liberales y pluralistas que caracterizan a la

Democracia representativa. En 1982 Bolivia llegó a la democracia representativa por "default" porque las opciones autoritarias tanto de derecha como de izquierda se habían agotado y no porque los actores estaban profundamente comprometidos con el pluralismo y la tolerancia que debe caracterizar a la democracia representativa.

Los actores políticos en Bolivia han usado históricamente a las instituciones de la democracia representativa para intentar construir sus propios proyectos hegemónicos que no pudieron lograr bajo el autoritarismo del MNR o de los sucesivos intentos militares. En algún sentido, aunque la democracia pactada imitó el proceso de toma de decisiones del autoritarismo el respeto más o menos irrestricto a las libertades individuales prevaleció. Lo lamentable es que en la Bolivia contemporánea los actores políticos han vuelto a optar por el autoritarismo hegemónico y excluyente y como en el pasado, fueron las mismas reglas de la frágil democracia las que lo permitieron.

En este ensayo sostengo que los intentos actuales de construir una nación sobre conceptos excluyentes pero políticamente correctos han contribuido a exacerbar la confrontación racial y han permitido que visiones intolerantes, conservadoras y anti democráticas se consoliden.

Estos factores son los factores más significativos para entender las bases de la ingobernabilidad en Bolivia. Los sucesivos gobiernos democráticos que administraron al país entre 1985 y el 2005 fueron incapaces de resolverlos y por eso la dramática llegada al gobierno de Evo Morales Ayma, el primer presidente indígena de Bolivia, no debió haber sido una sorpresa.

Al principio de esta sección se hizo referencia a tres dimensiones de gobernabilidad. Esta breve reseña analítica histórica demuestra que ningún sistema político en Bolivia se acercó al diseño e implementación de políticas públicas a través de mecanismos procesos institucionales constitucionalmente establecidos. Sin embargo, todos los actores políticos no aceptaron la legitimidad de estos mecanismos y procesos, aunque si los utilizaron por conveniencia propia. Y lo que es peor en Bolivia, los resultados de las políticas públicas no fueron aceptadas por actores contestatarios quien tampoco tuvieron la capacidad de responder por la vía institucional a los efectos no deseados de estas. Tras 25 años de democracia queda claro que lograr estas tres dimensiones de la gobernabilidad ha sido una tarea elusiva en Bolivia. El país enfrenta hoy algo mucho más profundo que una simple crisis de gobernabilidad debatiéndose no sólo cómo gobernar sino también como sobrevivirá el Estado y la nación boliviana.

2. Evo Presidente

El 18 de diciembre del 2005 Morales ganó las elecciones con un 53.7 del voto venciendo a todos los actores políticos tradicionales. La victoria de Morales se convirtió también en la primera desde la transición a la democracia en 1982 en la que el presidente de Bolivia surgiría directamente de las urnas y no de una segunda vuelta en el Congreso Nacional.[54] Aunque ganó por una votación abrumadora, su partido el MAS no logró ganar el Senado aunque sí logró una mayoría en la Cámara de Diputados. Este resultado minó la

[54] Según la Constitución de 1994, si el ganador no obtiene el 50% más uno, el Congreso Nacional debe elegir al presidente pero solo entre los dos primeros en una elección.

intención del MAS de establecer rápidamente un sistema político hecho a su medida a través de una Asamblea Constituyente compuesta casi exclusivamente por sus militantes.

Morales llegó al poder con una apoyo popular sin precedentes. Desde la perspectiva de las tres dimensiones de gobernabilidad mencionadas en la introducción, Morales parecía poseer todos los elementos necesarios para lograrla. Puesto en el léxico político del momento, las elecciones del 2005 parecían haber roto en definitiva un empate catastrófico entre las fuerzas representadas por el MAS y aquellas vinculadas al sistema político tradicional. Para el MAS esta victoria le daba el mandato para implementar "el cambio" que la mayoría exigía y ese mandato estaría plasmado en la nueva constitución que surgiría de la Asamblea Constituyente. Sin embargo, para lograr esa convocatoria tendría todavía que lidiar con algunos remanentes del sistema tradicional.

La llegada al poder de Evo Morales en enero del 2005 volcó la atención del mundo sobre Bolivia. Ningún presidente en la historia del país había recibido semejante atención de parte de los medios de comunicación, líderes mundiales, ONGs, organismos multilaterales, y otros. Morales, de origen indígena quien fue trabajador migrante en la Argentina, miembro de una banda folklórica, futbolista, y sobre todo el principal dirigente de los

cocaleros del Chapare, ingreso al viejo Palacio Quemado prometiendo ponerle fin a la exclusión social y de garantizar la gobernabilidad de Bolivia.55

La asunción de Evo Morales y su Movimiento al Socialismo (MAS) representa un punto de inflexión en los 25 años de democracia en Bolivia. Algunos han comparado su juramentación a la presidencia con la histórica transición que terminó con el Apartheid en Sud África. Aunque la realidad es mucho menos dramática, Bolivia si eligió a su primer presidente indígena quien en su extraordinaria campaña electoral prometió llevar a cabo un "revolución en democracia." Efectivamente después de enero del 2006 en Bolivia se ha producido un total realineamiento del sistema político de tal manera que la élite que gobernó al país desde la Revolución del 52 fue remplazada por un grupo de actores heterogéneos y nuevos hasta cierto punto. A dos años y medio desde que Morales juró a la presidencia, Bolivia experimenta no sólo una profunda crisis de gobernabilidad sino un colapso del Estado y se enfrenta a la posibilidad real de una ruptura territorial.

La compleja y heterogénea organización política que se inscribió en la Corte Nacional Electoral como el Movimiento al Socialismo a mediados de la década de los noventa se convirtió en el instrumento político por el cual la lucha por el poder de Evo Morales se materializó. El MAS no es un partido clásico basado en una doctrina específica pues incluye elementos de

[55]Existen algunos libros y entrevistas que proporcionan una biografía del presidente boliviano. Ver por ejemplo, Un tal Evo. (La Paz, 2007)

marxismo, sindicalismo cocalero, y más recientemente de indigenismo. El nombre mismo del partido es producto de la circunstancia y no de una doctrina como tal. En este sentido, los sindicatos cocaleros que crearon el partido lo definieron como Instrumento Político por la Soberanía del Pueblo y por coincidencia en 1996, una facción de la Falange Socialista Boliviana cedió la personería jurídica del MAS a Evo Morales con la cual se posibilitó su ascenso a la competencia política legal en el país.

Quizás la mejor comparación para entender al MAS es con el MNR de los años 50. Esta versión contemporánea del movimientismo representa un proceso continuo de ciertas dinámicas de la cultura política boliviana. Estas incluyen nociones de representación política y el papel central del estado en la resolución de problemas sociales y económicos. Las similitudes con el MNR son importantes pues cada una de estas ideas básicas ha encontrado un profundo eco en el movimiento que llevó a Evo Morales al poder. Sin lugar a dudas se dieron muchas cosas nuevas en la Bolivia del 2005, pero la base conceptual que guía al MAS está firmemente anclada en la compleja historia política de Bolivia.

Uno de los aspectos más significativos del movimientismo boliviano es el objetivo de implantar un sistema de partido único. A lo largo del período revolucionario, el MNR intento a través de mecanismos legales y de facto eliminar a cualquier grupo opositor. En la Bolivia contemporánea el MAS siente la misma urgencia –solo parcialmente impulsado por el ejemplo y

apoyo venezolano y más por el atractivo del corporativismo histórico—de controlar a la oposición y limitar su tamaño.

La elección de diciembre del 2005 fue también la primera vez en que los prefectos de los nueve departamentos del país fueron elegidos por sufragio universal. Hasta entonces eran simplemente nombrados por el presidente y cumplían ese papel siguiendo la voluntad del primer mandatario. Los prefectos les permitían a los presidentes imponer autoridad en los departamentos aunque con excepciones, su poder era fundamentalmente ceremonial. La elección directa de los prefectos fue el resultado de un prolongado proceso de movilización social organizado principalmente por comités cívicos regionales y otros grupos locales quienes desde por lo menos los años cincuenta demandaron la descentralización administrativa en Bolivia. Los más fuertes han sido los múltiples grupos de Santa Cruz entre los que se destacan el Comité Cívico Pro Santa Cruz y la Cámara de Industria y Comercio (CAINCO). En enero del 2005 estos grupos lideraron una marcha de cerca de medio millón de cruceños que demandó la convocatoria de un referéndum nacional sobre la autonomía regional. La presión fue tal que el entonces presidente Carlos Mesa se vio obligado a acceder; el referéndum se llevó a cabo el 2 de julio del 2006 a la par de la elección de una Asamblea Constituyente que será analizada en este articulo.

El significado de la elección directa de los prefectos fue que mientras Morales y su MAS lograban una victoria contundente para la presidencia, sus

candidatos a prefecto ganaron en solo tres departamentos (Oruro, Potosí, y Chuquisaca). Los candidatos del MAS tampoco ganaron en La Paz y Cochabamba donde se ubica la amplia base electoral del partido. Como se verá más adelante este resultado tuvo enormes repercusiones sobre la ingobernabilidad que ha caracterizado a Bolivia desde que Evo Morales asumió el poder. El mensaje del electorado parecía ser contradictorio. Por un lado enviaba el mensaje claro de rechazo al sistema de partidos políticos tradicionales pero a la vez establecía claros límites al poder del nuevo presidente y su partido. En la Bolivia contemporánea los prefectos –especialmente de los departamentos de la denominada media luna de Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija—se han constituido en la verdadera oposición relegando casi completamente a los partidos políticos.

Para entender los límites de la gobernabilidad Bolivia desde la llegada del MAS es importante comprender primero la lógica que parece impulsar a Morales y al MAS. El MAS presentó una plataforma electoral con una amplia gama de promesas. En primer lugar propuso un frente "anti-imperialista y anti-neoliberal" con varias dimensiones. En segundo lugar propuso una nueva identidad de clase y nacionalismo que prometía la inclusión de aquellos que habían sido excluidos del poder. La apelación al indigenismo, que se convirtió en el elemento central de la retórica del MAS, fue en realidad una tardía adopción y que resultó paradójicamente por la inclusión de ideólogos mestizos del indigenismo.

El exponente más importante de este grupo es el actual vice presidente Álvaro García Linera, un matemático quien estudió en México y que se auto describe como sociólogo marxista auto didacta. García Linera pasó los últimos años de la década de los ochenta y los principios de los noventa como miembro del Ejercito Guerillero Tupaj Katari (EGTK) el cual se dedicó a volar torres eléctricas, robos de nominas de universidades, y otros actos terroristas. Junto con Felipe Quispe, el líder del EGTK, fue encarcelado y fue liberado en 1997. 56 García Linera pasó de ser guerrillero a escribir varios ensayos y pequeños libros que luego lo catapultaron a analista de la televisión. Desde el programa Pentágono preparó su ingreso a la política hasta que fue tardíamente reclutado por el MAS para el cargo de la vicepresidencia. No ha sido sorprendente que pasara rápidamente a ejercer una posición dominante dentro del nuevo gobierno y el mismo partido, aunque su misma presencia mestiza y de evidente clase media, ha creado tensiones dentro del MAS.

El segundo elemento de la plataforma del MAS llama a eliminar a los partidos tradicionales que gobernaron el país durante dos décadas. Entre esto se encontraban el MNR, Acción Democrática Nacionalista (ADN), el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), Nueva Fuerza Republicana (NFR), entre otros, que entre ellos compusieron las múltiples coaliciones que gobernaron entre 1985 y el 2005 bajo la denominada Democracia Pactada. La naturaleza de los pactos, analizada en secciones anteriores contribuyó a su

[56] Felipe Quispe rompió con García Linera y sus relaciones con Evo Morales han sido siempre problemáticas. Desde que Morales asumió el poder, Quispe se ha declarado opositor llegando inclusive a decir que el presidente y el MAS no son verdaderos representantes del indigenismo.

rechazo y a la popularidad de la idea de desmantelarla. La percepción generalizada en el 2005 era que estos partidos y sus liderazgos eran corruptos y que las políticas neoliberales que impusieron desde 1985 no solo empobrecieron al país sino también profundizaron la desigualdad en un país ya profundamente desigual. La percepción popular medida por encuestas sostenía además que los partidos tradicionales eran los responsables de una subasta de los recursos naturales del país a través de programas de capitalización, la versión boliviana de privatización.

Una de las acusaciones más importantes en contra de los partidos tradicionales tuvo que ver explícitamente con la naturaleza de la democracia pactada. Para asegurar la gobernabilidad cada coalición le proporcionaba el apoyo congresal requerido para aprobar legislación y simplemente para mantener la estabilidad política. Los pactos fueron fundamentales por ejemplo, para lograr implantar las medidas de ajuste estructural de mediados de los ochenta y a la vez permitían imponer estados de sitio para controlar las manifestaciones laborales y el descontento social. Estos pactos no eran diferentes a los que se encuentran comúnmente en cualquier sistema multipartidario presidencial o parlamentario, el hecho es que a medida que avanzaba el proceso democratizador, la naturaleza de los pactos cambió dramáticamente de grupos de apoyo a un programa de ajuste necesario a ejercicios simples de reparto clientelar de los puestos y beneficios del Estado. Estas dinámicas patrimoniales no fueron nuevas en la Bolivia del

neoliberalismo sino que están firmemente ancladas en la cultura política y la estructura del país.57

Un análisis superficial de los pactos que gobernaron a Bolivia entre 1985 y el 2003 revela dos características fundamentales. Al principio cuando el MNR y ADN formaron el llamado Pacto por la Democracia, la coalición era principalmente para proporcionar la estabilidad política que se requería para ponerle fin a la hiperinflación y a para iniciar un nuevo ciclo de economía política. En otras palabras, el pacto original subordinaba el clientelismo a la necesidad programática del momento. Eso no quiere decir que las dinámicas patrimoniales estaban ausentes, sino que estas fueron relegadas temporalmente en el contexto de la inmediatez de la crisis.

A medida que se resolvía la profundidad de la crisis y los partidos ejercían más control sobre el sistema, el clientelismo relegó los intereses programáticos y hasta de clase. El extremo fue la denominada mega coalición que les permitió al General Hugo Banzer y a su Vice Presidente Jorge "Tuto" Quiroga gobernar Bolivia entre 1997 y el 2002. A comienzos de la presente década y aun en el contexto de la peor crisis económica desde 1985, las necesidades clientelares de los partidos que componían la mega

[57] Eduardo Gamarra and James M. Malloy, The Patrimonial Dynamics of Party Politics in Bolivia in Scott Mainwaring and Timothy Scully, Building Democratic Institutions. (Stanford University Press, 1996) y James M. Malloy and Eduardo Gamarra, Revolution and Reaction: Bolivia 1964-1985. (Transaction Books, 1988). A pesar de la transición a la democracia, las prácticas neo patrimoniales continuaron.

coalición fueron privilegiadas a expensas de la urgente necesidad de resolver los problemas graves que afectaban al país.

Esta situación se evidenció dramáticamente durante el corto tiempo que duró la segunda administración de Gonzalo Sánchez de Lozada (agosto 2002-octubre 2003). Durante sus escasos 14 meses de gobierno, la suerte del sistema multipartidario fue sellada. A diferencia de lo que pudo lograr durante su primer período de gobierno (1993-1997) que incluyó las reformas más importantes desde la Revolución del 52 como la capitalización de siete empresas estatales y establecer las condiciones para la inversión directa externa en áreas como hidrocarburos, telecomunicaciones, ferrocarriles, y electricidad, su segundo paso por el gobierno fue fatal para la democracia pactada.58

Acorralado por los partidos políticos que demandaban cada vez más puestos en el gabinete y por una sociedad civil que percibía la debilidad del gobierno, la inacción paralizó al gobierno y la situación se deterioró gradualmente. Las negociaciones con distintos grupos sociales, especialmente con los cocaleros de Evo Morales nunca lograron acuerdos y como era de esperarse en enero del 2003, explotó la confrontación violenta entre los sindicatos cocaleros de

[58]En la década de los 90s, la estrategia económica incluyó la capitalización de siete empresas estatales que incluyeron hidrocarburos, la aerolínea, ferrocarriles, electricidad, y telecomunicaciones. La capitalización en general involucraba una especie de privatización por medio de la cual se vendía el 50% de una empresa y se entrega la gestión de la misma a un inversor privado externo. Por su naturaleza esta medida siempre ha sido controversial y los resultados son ampliamente debatibles. Es cierto por ejemplo que se incrementó notablemente la inversión directa externa de tal magnitud que en 1999 cerca de mil millones de dólares ingresaron a la economía boliviana. Es también evidente que dada la naturaleza de la estrategia, su impacto sobre los mercados laborales fue mínima y por lo tanto su impacto sobre niveles de empleo casi ni se sintió.

la zona cocalera del Chapare y las fuerzas policiales quienes intentaban cumplir los compromisos de erradicación de cocales de Bolivia con los Estados Unidos. Simultáneamente, el gobierno se veía sometido a un patrón de expandir el tamaño de la coalición de gobierno para prevenir no solo que los políticos tradicionales lo abandonen sino también para minimizar las conspiraciones de algunos para obligar la dimisión del presidente.

Todas estas tácticas fueron en vano. La segunda explosión violenta se produjo en febrero del 2003 primero como producto de una huelga policial y luego como una reacción a una mal pensada propuesta de incrementar la tasa impositiva. La revuelta que surgió de la huelga policial culminó con una batalla a tiros entre la guardia presidencial y los policías huelguistas y simultáneamente con una violenta y descontrolada manifestación que incluyó la quema de edificios gubernamentales y de las casas de partidos como el MIR y el MNR. Cuando cesó el fuego, 29 personas habían perdido la vida entre policías, militares, y civiles.

Entre febrero y octubre del 2003, el gobierno de Sánchez de Lozada pudo hacer poco para contener a las fuerzas que lo querían derrocar. Las evidencias de un clara conspiración para lograr la dimisión del gobierno son amplias, desde el establecimiento de un "Estado mayor del Pueblo" por Evo Morales y los movimientos sociales hasta los mandos policiales que promovieron el alzamiento y que en realidad fueron los responsables de la violencia de febrero. En este contexto de conspiración e insurrección, el

gobierno de Sánchez de Lozada impulsó un plan de vender gas natural a los Estados Unidos a través de Chile. Este plan se convirtió en la perfecta excusa para que los movimientos sociales iniciaran una campaña intensa para resistir la venta de gas natural Boliviano a Chile por una parte pero fundamentalmente para echar a Sánchez de Lozada del viejo Palacio Quemado. La conspiración en contra del gobierno se construyó gradualmente y culminó otra vez violentamente en el mes de octubre. La movilización social concertada de varios grupos logró sitiar a la ciudad de La Paz por varios días dejando a la capital sin acceso a combustible y necesidades básicas.59

Más que cualquier otro grupo, el MAS logró aprovecharse de la violencia y la intervención militar para restaurar el flujo de combustibles a la ciudad de La Paz pues utilizó la muerte de casi 60 bolivianos como bandera política no solo para lograr su cometido de obligar la renuncia de Sánchez de Lozada sino también para eventual llegada al poder. La acusación de genocidio en contra de Sánchez de Lozada y sus ministros por la muerte de tantos bolivianos es apoyada por una mayoría de los bolivianos.

[59] La controversia más grande en Bolivia tiene que ver con las distintas interpretaciones de lo que ocurrió en octubre del 2003. Para el ex presidente Sánchez de Lozada fue una vasta conspiración que incluyó a su propio vice presidente Carlos Mesa y a Evo Morales la que lo derrocó. Una lectura detallada de la prensa escrita durante los catorce meses que duró ese gobierno revela el profundo deseo de varios grupos de terminar prematuramente con su presidencia y no por la vía legal. Estos múltiples esfuerzos y deseos coincidieron en Septiembre y Octubre del 2003 principalmente como resultado del rescate violento de turistas europeos y norteamericanos secuestrados por los seguidores de Felipe Quispe en la localidad de Warisata. La escalada de violencia incluyo una muy bien organizada marcha que básicamente sitió a la ciudad de La Paz restringiendo el flujo de combustible y comida. El posterior intento del gobierno de garantizar el flujo de combustibles desde la ciudad del Alto donde se concentraban los marchistas y manifestantes terminó con la muerte violenta de 60 ciudadanos.

La satanización de los partidos tradicionales ha funcionado en Bolivia, inclusive antes de la llegada de Evo Morales al poder. Sin embargo durante sus casi dos años de gobierno, los partidos tradicionales casi han desaparecido por completo. Esta situación ha contribuido al plan casi descubierto de construir un sistema de partido único sobre las cenizas del viejo régimen de partidos. En todas las encuestas disponibles desde enero del 2005, la tasas de apoyo combinadas de actores tradicionales como Jorge Quiroga y su nuevo partido denominado Poder Democrático y Social (PODEMOS) y Samuel Doria Medina de la Unidad Nacional (UN), los dos principales líderes de la oposición partidaria, escasamente oscila entre el 10 y 15 por ciento. El mensaje anti partido del gobierno de Morales prevalecerá por lo menos a corto plazo ya que nadie en la oposición partidaria parece poder ganarle electoralmente al presidente Morales.

Otra dimensión importante de la plataforma electoral del MAS fue el llamado a construir un estado digno y soberano. En algún sentido este llamado redunda con el mensaje nacionalista y anti imperialista, sin embargo, esta promesa conlleva dos ofertas pragmáticas como son la nacionalización de los recursos naturales y la convocatoria a una Asamblea Constituyente para refundar Bolivia y hacer posible que los diversos sectores de Bolivia puedan unirse.

La primera oferta es la más importante dada la realidad económica del país. La nacionalización de los hidrocarburos fue una de las demandas claves que

obligó la dimisión de Sánchez de Lozada, especialmente cuando este intentó exportar gas natural boliviano por puerto chileno. Hasta en los departamentos productores de hidrocarburos como Santa Cruz y Tarija, era popular la noción de nacionalizar esta industria.

En febrero del 2004, Carlos Mesa, quien asumió la presidencia luego de la renuncia de Sánchez de Lozada el 17 de octubre de 2003, anunció una nueva ley de hidrocarburos que imponía nuevos impuestos que tenían que aportar los inversores multinacionales que capitalizaron el sector y quienes descubrieron importantes nuevas reservas de gas natural. A la vez, Mesa convocó otro referéndum para julio del 2004 en el cual se decidiría si Bolivia apoyaba o no la exportación de gas natural. Tanto la nueva ley como los resultados del referéndum fortalecieron a Morales y al MAS quienes reclamaban que los resultados confirmaban que el boliviano común apoyaba la nacionalización de los hidrocarburos.

El corto periodo de gobierno que tuvo Mesa (Octubre 2003-Junio 2005) fue suficiente para poner en marcha la convocatoria a una Asamblea Constituyente. La insurrección popular que tumbó a Sánchez de Lozada tuvo como una de sus tantas banderas la negativa de este último a convocar a una Asamblea. Mesa intentó en vano resolver todos los problemas que acabaron con Sánchez de Lozada tomándolos como su agenda de gobierno. A los pocos meses de asumir el gobierno, sus buenas intenciones de establecer un pacto entre todos los movimientos sociales, grupos regionales, y partidos políticos

también fracasaron al no poder responder a una lista enorme de demandas imposibles de satisfacer. En este contexto, en el 2003, los principales líderes políticos convencieron a los bolivianos que una Asamblea Constituyente era la última y gran esperanza para salvar al país. Como veremos más adelante, una lectura simple de la experiencia de otros países andinos con Asambleas revela que lejos de resolver los problemas fundamentales de cualquier país, estas tienden a exacerbarlos. Dada la extremidad de los problemas étnicos, raciales y regionales era poco probable que una Asamblea Constituyente establezca una nueva arquitectura institucional y a la vez resuelva las profundas diferencias que dividen a los bolivianos.

Carlos Mesa terminó su corto período casi de la misma manera que Sánchez de Lozada. Paros, marchas y huelgas sitiaron a la ciudad de La Paz y posteriormente a Sucre. Al final Mesa se vio obligado a renunciar y para no entregar el mando al siguiente personaje en la línea de sucesión constitucional, se orquestó un arreglo que permitió la juramentación de Eduardo Rodríguez Veltzé, el presidente de la Corte Suprema de Justicia. Rodríguez tuvo una sola tarea como presidente que fue presidir sobre el proceso electoral anticipado que culminó con la elección de Evo Morales.[60]

[60] Este no es el lugar para analizar en detalle estos dos efímeros gobiernos, sin embargo, merece mencionarse que al ser los últimos presidentes del neoliberalismo, no se han salvado de los embates del MAS y el gobierno quien inició juicios de responsabilidad contra todos los ex mandatarios. En el caso de Rodríguez, el juicio por traición a la patria tiene que ver con el desmantelamiento de unos obsoletos mísiles chinos que se produjo durante su breve paso por el Palacio Quemado pero que ocurrió a sus espaldas en una acción dirigida por el grupo militar de los Estados Unidos y por el entonces Comandante en Jefe el General Oscar Antezana.

En resumen, el MAS ganó el 2005 porque logró envolverse en la urgente demanda de cambio y la promesa que abriría las compuertas del poder a las masas indígenas que presumiblemente estaban excluidas. Pero ahora que Morales y el MAS culminan su segundo año de gobierno, es muy debatible que el sistema político y sus prácticas haya cambiado. Si bien es cierto que se ha producido un cambio de elite, al menos en la ciudad capital de La Paz, el MAS parece más bien comportarse de la misma forma patrimonial que los partidos de la democracia pactada y los serios problemas de gobernabilidad que arrastraba el país parecen haberse exacerbado a tal punto que lo que sucede en la Bolivia de finales de 2007 sugieren que no se trata de un simple problema de gobernabilidad sino de una profunda crisis de Estado que no logrará resolver el gobierno de Evo Morales.

3. El legado neoliberal

El gobierno de Evo Morales le ha dedicado mucho tiempo al legado del neoliberalismo. Para el presidente y sus seguidores todo lo que anda mal en Bolivia es responsabilidad del neoliberalismo. Este mensaje ha sido repetido tantas veces que en país existen muy pocas voces que no responsabilizan al neoliberalismo –implementado como la Nueva Política Económica y el Decreto 21060 en 1985—como la política culpable del bajo crecimiento económico, los incrementos en la pobreza, y la profundización de la inequidad.

Dependiendo de la óptica ideológica, Bolivia redujo las tasas de pobreza durante los últimos 25 años o experimentó un proceso de retroceso pleno que agudizó la inequidad del país. La segunda visión es la que predomina y la que ha servido de constante acusación en contra de los partidos tradicionales que gobernaron el país e impusieron el llamado modelo neoliberal. Grupos de izquierda, especialmente aquellos vinculados a Evo Morales se beneficiaron de esta corriente de percepción generalizada.

La realidad como siempre es algo más compleja. La exclusión social es y continuará siendo el principal problema de Bolivia, aun después de que Evo Morales deje la presidencia. Sin embargo, si se contrasta la situación actual con los años 50, la mayoría de los índices socio económicos ha mejorado considerablemente. Es más correcto explicar la situación actual en los siguientes términos. La democratización del país generó una revolución de expectativas que no fueron respondidas de manera adecuada durante los 25 años de gobiernos elegidos en las urnas y ratificados por el Congreso Nacional. Este retraso en la respuesta a todas estas expectativas le generó una enorme deuda social a la democracia boliviana.

Y, al dominar la percepción que los políticos tradicionales en vez de responder a estas expectativas se repartieron en botín del Estado en prebendas, no es sorprendente que en el 2005 el boliviano promedio haya preferido el cambio. Y fue Evo Morales el que logró encarnar este deseo de cambio. El problema central de Morales, sin embargo, es que su gobierno

debe responder no solo a las demandas acumuladas durante el período de la democracia pacta sino que también deberá cumplir con la nueva generación de demandas que su propia campaña y su movimiento generaron. A dos años de su gobierno, no es prematuro concluir que su gobierno no podrá llenar las expectativas.

En cualquier caso para responder a las demandas generadas, el gobierno de Evo Morales propuso una estrategia de desarrollo en la cual los principales actores económicos son los mismos movimientos sociales dentro de un denominado marco intercultural. El objetivo es la acumulación interna de la riqueza, la redistribución del ingreso y la erradicación de la pobreza. El objetivo del gobierno es crear una nueva era para el Estado a través de la recuperación y la industrialización de recursos renovables y no renovables.

La estrategia propone "crear una economía comunitaria, complementaria y solidaria para romper con el pasado neocolonial y neoliberal." Y tiene como objetivo "vivir bien" logrando el desarrollo con soberanía y sobreponiéndose al contenido etno-céntrico del desarrollo tradicional, postulando una visión cosmo-céntrica basada en los elementos comunitarios no solo de las comunidades agrarias y pueblos nómadas sino también en comunidades y organizaciones urbanas."

La propuesta de Morales contiene una alta dosis de nacionalismo y desarrollismo que promueve sobre todo el retorno del Estado a través de empresas públicas y bancos de desarrollo. Removiendo toda la retórica del neocolonialismo y de cosmovisión andina, esta propuesta es una copia fiel de los postulados de la Revolución del 52 que prometía la nacionalización de los recursos naturales, reforma agraria y la integración étnica-social.

La paradoja es que esta propuesta se presenta precisamente en un momento económico muy favorable que es producto tanto de los logros del mismo neoliberalismo como del boom de exportaciones no tradicionales. El contexto económico del 2005 fue mucho más favorable que los que antecedieron a la Revolución del 52 y al de 1984-1985 cuando el neoliberalismo fue instaurado por los partidos tradicionales para ponerle fin a la peor hiperinflación de la historia del país. En contraste notable con esos períodos, el timing de Morales no podría haber sido mejor. El gran reto para el gobierno era saber administrar la situación económica y a la vez manejar su llamada revolución en democracia. Hasta ahora, su gobierno ha demostrado no poder balancear entre las necesidades básicas que se requiere para gestionar una economía en un mundo globalizado y las demandas insaciables de los múltiples sectores de la sociedad boliviana.

En el año 2006 (que son las últimas cifras confiables que existen) la economía boliviana se enfrentaba a un contexto internacional muy favorable, quizás el mejor desde el siglo 19. El precio para las exportaciones (minerales,

gas natural, productos agrícolas y no tradicionales) creció, las tasas de interés internacionales se redujeron, las remesas de bolivianos en el exterior aumentaron, las divisas de la economía ilícita de las drogas inundaron el país, la región en su conjunto demostró cifras de crecimiento económico sostenido. Y además una buena parte de la deuda externa bilateral y multilateral fue cancelada precisamente para favorecer a países pobres y altamente endeudados. Es decir, que ningún gobierno desde el retorno a la democracia en 1982 tuvo la buena fortuna de heredar semejante situación económica. Y para el pesar de gobiernos como el último de Sánchez de Lozada, apenas dos años habían transcurrido desde que fuera obligado a renunciar en parte porque los grupos sociales que apoyan a Morales se montaron sobre la percepción de que el neoliberalismo había sido la causa del descalabro económico de Bolivia. La realidad en el 2005 y 2006 era que el legado de la democracia pactada y el neoliberalismo era mucho mejor de lo que el gobierno de Evo Morales ha caricaturizado constantemente para justificar su estrategia.

Impulsado por estos factores internos y externos, el PIB per capita creció 4.5 por ciento el 2006 demostrando que el período de bajo crecimiento que padeció Bolivia entre 1998 y el 2004 había llegado a su fin. Los sectores más dinámicos de la economía eran minería y metalurgia. La tasa de desempleo bajo a 7.6 por ciento. En resumidas cuentas, las cifras contradecían la

retórica de la campaña electoral en dos sentidos. Ni el neoliberalismo fue tan malo ni la llegada de Evo Morales significaba el final de mundo.61

Desde la óptica de la gobernabilidad, estas condiciones, que incluyeron la presencia de grandes reservas de gas natural, la crisis económica entre 1998-2004, el desempleo y el colapso del sistema de partidos tradicionales, facilitaron que el MAS pudiese juntar estos elementos bajo una plataforma electoral que prometía la redistribución de recursos que por lo menos desde la percepción del electorado se habían incrementado y les pertenecía.

Las tendencias en el 2007 y para final de década sin embargo no son tan favorables para Bolivia, no sólo porque la dependencia sobre la exportación de recursos naturales genera incertidumbre, sino también porque el gobierno ha generado expectativas que podrá satisfacer las demandas solo por el hecho de poseer recursos como el gas natural. Por otra parte, las mismas políticas económicas han contribuido a que la dramática caída de la

[61] Sin embargo, es importante notar que la tasa de crecimiento para el 2006 es menor a la registrada durante los setentas y noventas y menor que el promedio latinoamericano de 5 por ciento. Las cifras demuestran que la recuperación de la economía boliviana comenzó por lo menos dos años antes de la elección de Morales. En el 2004 por ejemplo, las exportaciones sobrepasaron los 2 mil millones de dólares. La última vez que eso se dio fue a finales de los años setenta. En el 2005 las exportaciones sobrepasaron los 2,7 mil millones y en el 2004 pasaron de 4 mil millones. Este éxito exportador se ha traducido en casi 3 mil millones de dólares en reservas internacionales en el incremento del valor del peso boliviano y balance comercial y fiscal favorable. Lo importante es que este contexto favorable tiene relación más con la demanda global por recursos primarios y que Bolivia posee. Las reglas del neoliberalismo facilitaron la inserción boliviana al mercado internacional. En otras palabras, el panorama económico favorable en Bolivia no tiene relación alguna con la estrategia inaugurada por Evo Morales, aunque en el 2006 tanto el presidente como sus ministros del área económica se congratulaban por su presumido éxito.

inversión externa. Y el gobierno se ha dedicado a usar política económica para luchar contra la oposición regional.[62]

4. Asamblea Constituyente y Autonomía

Como se mencionó anteriormente, durante ya varios años prevaleció la noción que la única forma mediante la cual se terminaría la conflictividad social que había dominado al país desde por lo menos el año 2000 era a través de la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Para analistas, periodistas, activistas y actores socio-políticos, solo una Asamblea lograría refundar el país y resolvería de manera democrática las vastas diferencias políticas, regionales, culturales, raciales, y étnicas que separaban a los bolivianos. Grupos culturales e indígenas argumentan que la Asamblea resolvería los problemas de discriminación y debería llevar a la formación de un Estado que de manera más certera refleje la composición racial de Bolivia. Las fuerzas regionales, en particular los departamentos de la denominada media luna Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija esperaban que la Asamblea reconociera sus aspiraciones de autonomía departamental y que resuelva de manera definitiva el tema de la descentralización del Estado.30 En resumen, la Asamblea debería haberle resuelto todos los problemas a todos los grupos

[62] A finales del 2007, por ejemplo, el gobierno anunció que prohibiría la exportación de aceite comestible porque los exportadores de Santa Cruz estaban dejando al país sin este producto y esta situación había derivado en un incremento de los precios internos. La realidad es que los productores de aceite incluyen a Branco Marincovic, presidente del Comité Cívico Pro Santa Cruz, y uno de los principales opositores del gobierno.

y a la vez refundar dramáticamente al Estado y a la nación boliviana. Por esta suma de expectativas tan enormes, era fácil prever analíticamente desde el principio que estaba condenada al fracaso.[63]

En anteriores investigaciones cualitativas y cuantitativas se documentaron las distintas expectativas respecto a la capacidad de la Asamblea para resolver los problemas del país y transformarlo.31 La experiencia de la Asamblea demostró que de ninguna manera se pudo satisfacer las expectativas de todos los sectores y lo que es peor, no se ha refundado ni transformado en lo más mínimo a Bolivia. El comportamiento de los Asambleístas más bien reflejó más bien una continuidad de la cultura política del enfrentamiento división.

La experiencia de la actual Asamblea no ha sido la primera ni tampoco es la primera vez que se plantea una modificación a la constitución. Vale la pena recordar que la última fue en 1994 y se produjo gracias a un gran acuerdo político entre los principales actores de ese momento. La modificación de la arquitectura de la constitución, sin embargo, no ha logrado cambiar la dinámica fundamental del comportamiento político en Bolivia. Esto no quiere decir que en el pasado las reglas no condicionaron comportamiento, como por ejemplo, la recurrente necesidad de formar coaliciones para

[63] En trabajos previos se advirtió sobre el potencial impacto desestabilizador de convocar una Asamblea Constituyente. Ver Eduardo A. Gamarra, Presidencialismo hibrido y democratización. En René Antonio Mayorga. Democracia y gobernabilidad: América Latina. (Caracas y La Paz: CEBEM, ILDIS y Editorial Nueva Sociedad, 1991), pag. 39.

asegurar la gobernabilidad a nivel local y nacional. Pero si es evidente que aunque los actores políticos cambien, el comportamiento varía poco. Y por esta razón, los resultados de la Asamblea Constituyente han sido tan calamitosos.

Muchas cuestiones básicas se han convertido en realidades durante el transcurso de la Asamblea Constituyente que fue elegida el 2 de Julio del 2006 y –luego de muchísimas maniobras y gran creatividad de parte del gobierno—que culminó sus tareas a mediados de diciembre del 2007. Las advertencias hechas por la oposición respecto a la composición de la Asamblea se han convertido en realidades. El partido de gobierno logró imponer una lógica que básicamente hizo inmanejable a la Asamblea. Lograr consenso en puntos claves fue una tarea imposible y más bien llevó a la polarización total entre los partidos de oposición (PODEMOS de Jorge Quiroga y UN de Samuel Doria Medina) y Morales y el MAS donde la mas mínima posibilidad de construir consenso fue imposible. En vez convertirse en el ambiente de catarsis social y política que pregonaban los proponentes de la Asamblea, esta se convirtió más bien en la generadora de conflicto y donde en vez de unir a los bolivianos, contribuyó a dividirlos mucho más allá inclusive de donde se encontraba el país en el 2005.

La principal preocupación desde el punto de vista de la gobernabilidad, tiene que ver con la profunda tensión que existe en Bolivia respectos a ideas básicas sobre que los divide y que los une. Investigaciones previas reflejaron

la intensidad de las tensiones y la magnitud de lo que divide a los bolivianos. Las respuestas de ciudadanos entrevistados reflejan por ejemplo percepciones sobre el grado de conflicto y las visiones irreconciliables de la autonomía. Las dicotomías más frecuentes incluían este-oeste; autonomía-centralismo; indígenas y blancos; y políticos tradicionales versus nuevos actores socio-políticos. Los lamentables resultados de la Asamblea demuestran de manera dramática que estas dicotomías se han profundizado y que las posiciones parecen ser tan irreconciliables que la crisis de gobernabilidad ha pasado a ser una verdadera crisis de nación y de Estado.

La composición de la Asamblea explica en parte los problemas que se han producido en ese cuerpo. El cuerpo estuvo compuesto por una suma de viejos políticos, algunos políticos nuevos y sindicalistas que respondían directamente al presidente y al MAS. El resultado es que a finales del 2007, la Asamblea se había convertido en una farsa colectiva aun por ciudadanos que se identificaban con el MAS. Son pocos los bolivianos que hoy ven una nueva Bolivia surgiendo de la Asamblea y cada vez menos están dispuestos a votar por la constitución que surgió de manera irregular de ese cuerpo.

Es posible analizar retrospectivamente los problemas que afectaron a la Asamblea. La dimensión más problemática tiene que ver con la idea que todos los bolivianos la querían y que habían luchado por ella. La realidad es algo más compleja. La Asamblea fue impulsada por un grupo muy activo pero que a la vez reflejaba una proporción pequeña del electorado. Sin embargo, como lema de campaña se logró imponer la idea que Asamblea era

igual a cambio. Para no quedarse atrás hasta los partidos políticos tradicionales aceptaron esta noción y contribuyeron a ese sentido de urgencia nacional que rodeó la convocatoria de la Asamblea. Igualmente prominentes intelectuales desde los más conservadores hasta los más progresistas legitimaron la idea de la urgencia nacional de convocar a un Asamblea. Los medios de comunicación reflejaron esta misma urgencia y pronto se consolidó la percepción que la convocatoria era de hecho una aspiración que salvaría a Bolivia.

Los resultados de grupos focales conducidos para un estudio financiado por USAID en el 2005 revelan que no estaba tan claro cuánto el boliviano promedio entendía o quería de una Asamblea.[64] La mayoría revelaba poco conocimiento de lo que era una Asamblea y lo que podía o no hacer por el país. Mientras por lo general era vista de manera positiva, pocos tenían una idea clara del papel que esta debería cumplir. Otros pensaban que la Asamblea no lograría cambiar a Bolivia. La falta de conocimiento y la variedad de intereses generaba un sentimiento general de incredulidad respecto a la capacidad de transformación que tendría la Asamblea.

Aunque casi todo ha sido contencioso en la Asamblea, nada fue tanto como la cuestión de la autonomía departamental. Con mucha expectativa de parte

[64] Eduardo A. Gamarra, The Future of Political Parties, Agrupaciones Ciudadanas y Comunidades Indígenas: An Analysis of the Impact of the 2004 Municipal Elections on Bolivia's Political System. (La Paz: USAID, 2005).

de los departamentos de la media luna, se llevó a cabo el referéndum por la autonomía en julio del 2006 y simultaneo a la elección de la Asamblea Constituyente. Los resultados fueron inconclusos y como el referendo sobre la exportación del gas que patrocino Carlos Mesa el 2004, la interpretación de los resultados variaba dependiendo del actor político. La corta experiencia boliviana señala la necesidad de que las preguntas sean claras y concisas para que no haya duda alguna sobre el significado de los resultados. En el caso específico de este referéndum, nunca quedo claro si los resultados eran vinculantes a nivel nacional o departamental. A nivel nacional se podría concluir que ganó el MAS; sin embargo, si uno interpreta los resultados como vinculantes a nivel departamental entonces ganaron los departamentos de la media luna. El ambiguo resultado ha contribuido a la polarización extrema del país y en algunas instancias ha llevado inclusive a la violencia.32

Porque temían que el gobierno impondría la interpretación nacional, en diciembre del 2006, el Comité Cívico Pro Santa Cruz, la Cámara de Industria y Comercio (CAINCO), y el prefecto Rubén Costas organizaron una impresionante marcha de alrededor de un millón de personas con el objetivo de "defender la democracia, los dos tercios en la Asamblea Constituyente, y por el Si a la autonomía departamental. Puede ser discutible que no hayan sido un millón de personas que se congregaron en las calles de Santa Cruz de la Sierra; sin embargo, el impacto fue enorme y le dio credibilidad a la idea de que la autonomía departamental es algo más que una aspiración de una pequeña elite.

El mismo día, en la ciudad de Cochabamba el prefecto Manfred Reyes Villa, organizó su propia manifestación pro autonómica. Y eventos similares fueron convocados por los prefectos y comités cívicos de los demás departamentos de la media luna.33

La respuesta del gobierno a estas manifestaciones autonómicos fue violenta. En Santa Cruz, adeptos al partido de gobierno organizaron bloqueos de caminos cerca del pueblo de San Julián para prevenir que gente de las provincias llegara a la marcha.34 La respuesta gubernamental a la marcha del prefecto Reyes Villa no llegó hasta enero del 2007 cuando cocaleros, sindicalistas, y funcionarios del gobierno se involucraron en una violenta manifestación para demandar la dimisión del Prefecto. Se produjeron violentos enfrentamientos y dos personas murieron como producto del enfrentamiento cuasi racial entre cocaleros y Masistas por un lado y grupos de residentes blancos y mestizos quienes intentaron expulsar a los grupos pro gubernamentales de la ciudad. Los enfrentamientos violentos se suspendieron solo después de la expresión de preocupación por parte de embajadores europeos.35

La respuesta gubernamental demostró algo que no se había visto en Bolivia desde las épocas del autoritarismo militar con apoyo popular. Es decir, el gobierno crea grupos de choque con el eufemismo de movimientos sociales y los moviliza a lo largo y ancho del país para controlar el disenso. Las experiencias de San Julián y Cochabamba establecieron un precedente

negativo que volvió a manifestarse violentamente en noviembre en la ciudad de Sucre con un saldo de tres muertos.

Los incidentes de Sucre, sin embargo, tuvieron un matiz muy distinto y es importante entender el contexto. En agosto la Asamblea Constituyente cumplió el plazo de doce meses que le daba la ley de convocatoria para redactar una constitución. Si bien existían dos y hasta tres textos, el hecho es que la Asamblea no logró aprobar ni un solo artículo durante ese período. Con la venia de PODEMOS de Jorge Quiroga, el Congreso Nacional logró aprobar la extensión de las sesiones de la Asamblea con un mandato de producir la Carta Magna hasta diciembre del 2007. A medida que avanzaba el calendario estaba muy claro que no se lograría obtener el consenso necesario para aprobar el texto que luego debería ser sometido a un referendo ratificatorio.

Los temas en discordia son demasiados para explicar cada uno en este trabajo. En breve la controversia mayor tuvo que ver la demanda regional de autonomía departamental y la versión oficial de autonomías municipales e indígenas. Una segunda disputa se dio en torno a la re-elección inmediata que le permitiría a Evo Morales a reeligirse no solo inmediatamente sino después de terminar un supuesto próximo mandato. También estaba en pugna la definición misma de la nación pues la oposición política y regional se oponían a la caracterización indígena de Bolivia que aparecía en el texto propuesto por el MAS.

La controversia que terminó siendo el detonante fue la demanda de Sucre de convertirse en la capital plena de Bolivia. Esta propuesta que contó con el apoyo de los departamentos de la media luna, tuvo un predecible rechazo en los departamentos donde el MAS ganó de manera contundente en el 2005. Al final y en gran parte por este último tema, la Asamblea Constituyente no logró reunirse en Sucre –el único lugar autorizado para su funcionamiento. Las manifestaciones de grupos pro capitalía de Sucre bloquearon de manera efectiva a los constituyentes del MAS y mientras tanto corría el calendario y la aprobación de una nueva constitución parecía imposible.

El gobierno demostró haber aprendido algo de las maniobras políticas del pasado. No sólo movilizó a los denominados movimientos sociales sino que envió un contingente policial importante a Sucre para permitir que los Asambleístas del MAS, unos cuantos de la oposición, aprobaran en grande el texto de la Constitución propuesto por el partido de gobierno. Y al no poder reunirse en el teatro que había sido acondicionado especialmente para la Asamblea, el gobierno llevó a los Asambleístas a una vieja escuela militar llamada La Glorieta. Sin leer el texto de la constitución oficial, los Asambleístas levantaron la mano unánimemente y la aprobaron en grande.

Mientras los Asambleístas oficiales cumplían con el gobierno y ratificaban la constitución, los residentes de Sucre se enfrentaron a la policía. Al final del

día tres estudiantes resultaron muertos luego de que las fuerzas policiales aparentemente decidieron usar balas para contener a algunos manifestantes.

Después de haber logrado la cuestionable aprobación de la nueva Constitución, el gobierno utilizó la misma metodología para modificar la ley de convocatoria en el Congreso Nacional. Los movimientos sociales traídos específicamente por el gobierno rodearon el edificio del Congreso y no permitieron el ingreso de los congresistas de oposición. Además lograron que algunos congresistas suplentes de PODEMOS en particular votaran con la mayoría Masista. La modificación principal fue cambiar la exclusividad de Sucre como sitio de reunión de la Asamblea. Con esta modificación en mano, el gobierno, sus constituyentes y sus movimientos sociales convocaron a la Asamblea la cual se reunió en la ciudad de Oruro y donde nuevamente sin leer el texto votaron por la aprobación "en detalle" de la Constitución. Al igual que en la escuela militar de Sucre y en el Congreso en La Paz, la oposición no logro ingresar a votar por el cerco de los movimientos sociales.

La dificultad de analizar estos incidentes y la forma en la que el gobierno logró hacer aprobar su constitución es que la oposición política y regional tuvo como estrategia la dilación para que se cumplieran los plazos de la ley de convocatoria y no se lograra aprobar una nueva constitución. La dilación sin embargo ha sido siempre una táctica válida en cualquier proceso legislativo. Y en este caso, la necesidad de ratificar la nueva Carta Magna por un voto de dos tercios solo se podía lograr legalmente con la presencia de la

oposición en la Asamblea. Al no ser esto posible, el gobierno busco alternativas irregulares e ilegales. Por este motivo, las encuestas de opinión a finales del 2007 demostraban que el ciudadano común ya no estaba dispuesto a ciegamente aprobar el texto de una Constitución producida solo por el partido de gobierno.

Una última reflexión tiene que ver con el cada vez más importante papel de los prefectos en Bolivia. Armados del concepto de autonomía departamental, lograron desplazar a los partidos políticos de la posición que ostentaron históricamente. El papel cumplido por los prefectos junto a comités cívicos y organizaciones gremiales, ha logrado de alguna manera mermar el impulso del gobierno y su intención de imponer su noción de cambio.

Y en este sentido y en respuesta a la aprobación irregular de un texto constitucional, los prefectos, especialmente Rubén Costas de Santa Cruz, decidieron acelerar la aprobación de un Estatuto Autonómico que también sería sometido a referéndum. Para contrarrestar la celebración de los departamentos del occidente de la nueva constitución, los departamentos de la media luna convocaron a sus propios masivos cabildos donde se presentaron los denominados Estatutos Autonómicos.

Hacia finales de diciembre del 2007 se había desatado una carrera entre el gobierno y la media luna no sólo para ver quien prevalecía pero también para ver quien organizaba su referéndum primero. El impasse produjo un amague

de negociación entre el Presidente y los prefectos pero luego de dos reuniones se demostró que ninguno de los dos lados estaba dispuesto a ceder. Y la ausencia de una fuerza mediadora en la Bolivia actual revela también que la conflictividad podría estar en aumento si es que no se logra que surja una figura capaz de obligar a los dos lados a sentarse en la mesa de negociaciones.

5. La nacionalización de los recursos naturales

Las promesas de nacionalizar la industria de hidrocarburos y la retórica anti imperialista y anti neoliberal fueron determinantes en la victoria de Evo Morales y el MAS en diciembre del 2005. El primero de mayo del 2006, el gobierno anunció la nacionalización en un evento mediático que incluyó la presencia de soldados rodeando plantas de Petrobrás, la compañía estatal brasilera que poseía la parte más grande de la industria. La llamada nacionalización, implementada luego de varios meses de negociación con las compañías inversoras, fue en realidad una profunda modificación de contratos. La modificación le permitió al Estado recuperar la propiedad y el control sobre la industria sin expropiar ni expulsar a los inversores extranjeros. A la vez permitió relanzar a Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPFB) como la empresa estatal encargada de dirigir el proceso de "nacionalización."

La dimensión más importante de la renegociación de contratos fue un cambio en la estructura impositiva del gas natural y petróleo. Esta modificación es responsable por el incremento notable en los flujos de ingreso al tesoro nacional tanto a nivel central como departamental. Y mientras estos recursos le proporcionan un enorme caudal al gobierno para impulsar sus objetivos de política pública, a la vez le ha creado un problema más de discusión con las regiones productoras de hidrocarburos, especialmente en el contexto de su demanda de autonomía departamental. En este sentido, mientras el incremento de recursos podría verse como un instrumento más para financiar la gobernabilidad de Bolivia, se convirtieron más bien en un tema de conflicto permanente con las regiones. Esta dimensión se analizará en las siguientes secciones.

Al final del día, la llamada nacionalización simplemente estableció unas nuevas reglas para el involucramiento tanto del Estado como de los inversores extranjeros en la industria de los hidrocarburos. Y este arreglo está muy distante de la retórica de la nacionalización que consistente se tradujo en muy altas tasas de apoyo en las encuestas de opinión pública. A diferencia de las nacionalizaciones del sector minero en 1952 y la nacionalización de Gulf Oil en 1969, la nacionalización de los hidrocarburos en el 2006 fue bastante neoliberal en su contenido.

En términos políticos sin embargo, la nacionalización de mayo del 2006 tuvo un impacto enorme sobre el electorado quien se aprestaba en julio a votar

por los miembros de la Asamblea Constituyente. Evo no sólo que ya había cumplido con la convocatoria a la Asamblea Constituyente sino que también cumplió con la recuperación de los recursos naturales para todos los bolivianos. Y esta retórica funcionó muy bien pues como se vio anteriormente el MAS ganó el voto para la Asamblea y de esa forma pensó que se acercaba cada vez más a la total transformación del Estado.

Justo cuando había pasado la controversia sobre la nacionalización de los hidrocarburos, el gobierno nacionalizó la planta de volatilización de Vinto y por primera vez dio señales que no respetaría tratados de inversión ni las leyes que permitieron la venta a empresas extranjeras.65 Esta violación de la seguridad jurídica condujo gradualmente a que cada vez menos compañías decidan volatilizar sus minerales en la planta de Vinto.

En abril del 2007 se reinició el impulso nacionalizador al anunciar el gobierno que también recuperaría la empresa nacional de telecomunicaciones (ENTEL). Sin embargo, al terminar el año no se había materializado de hecho la nacionalización pues la compañía que capitalizó ENTEL recurrió a instancias internacionales que básicamente paralizaron el proceso. La mayor preocupación expresada en encuestas de opinión al respecto era que el

[65] La planta de Vinto fue capitalizada a finales de los noventa por una empresa británica que posteriormente la vendió a COMSUR, la compañía minera de propiedad de la familia del ex presidente Sánchez de Lozada. COMSUR, a la vez vendió la planta a Glencore, una compañía suiza. El gobierno de Morales argumentó que la venta de COMSUR a la Glencore había sido ilegal y por eso rehuso negociar con Glencore. A la vez, el gobierno de Bolivia decidió retirarse de la xxx donde Glencore buscó protección y arbitraje.

control estatal sobre este servicio significaría un descenso en la calidad del servicio telefónico en Bolivia.

La nacionalización de los hidrocarburos, de Vinto y de ENTEL era el equivalente de la nacionalización de las minas del 52. Para algunos este patrón denota un comportamiento rentista.66 Para Laserna este comportamiento rentista maximiza beneficios e ingresos para individuos o grupos a través del ejercicio de poder político o por medio de la influencia sobre el proceso de toma de decisiones públicas. Los rentistas buscan poder e influencia para obtener control o ganancia ya sea en ingresos o utilidades generadas por la explotación de recursos naturales. Esta dinámica neo-patrimonial, prevalece en Bolivia desde que el país obtuvo independencia en 1825. El MAS y Evo Morales, como el MNR de los años cincuenta iniciaron intentan relanzar una estrategia de desarrollo que probablemente exacerbará el rentismo en el país.67 Y el descubrimiento y la explotación de mayores cantidades de recursos naturales exacerbaran este comportamiento y profundizaran el patrimonialismo.68 Las consecuencias sobre la gobernabilidad del rentismo y el neo patrimonialismo se verán en la medida en que se exacerben las tensiones y disputas regionales y políticas por las rentas de los recursos naturales.

---

[66] Roberto Laserna, La trampa del rentismo.
[67] Para una expansión de esta definición ver Roberto Laserna, Rentismo y Conflicto Social en Bolivia: una investigación exploratoria.
[68] El neopatrimonialismo se analiza en James M. Malloy and Eduardo A. Gamarra, Revolution and Reaction: Bolivia 1964-1985.(New Brunswick: Transaction Press, 1988).

El empuje nacionalizador del gobierno está bien protegido por las cifras de favorabilidad que reflejan encuesta tras encuesta. La mayoría de los bolivianos cree en los discursos del Presidente Morales y en los numerosos spots televisivos y radiales del gobierno. A pesar de que la supuesta nacionalización no involucró confiscación y que en realidad fue simplemente un cambio en las reglas del juego, la mayoría de los bolivianos cree el mensaje de su presidente y hasta que no cambie esta percepción esta será un importante pilar de apoyo al gobierno que además justificará el comportamiento rentista.

6. La reforma agraria

La reforma agraria ha sido un objetivo importante en la administración Morales. La propiedad de la tierra es un determinante indicador de inequidad y división en el país. La revolución de 1952 llevó a cabo una reforma agraria. En las cinco décadas siguientes, los patrones de propiedad de la tierra en Bolivia retrocedieron a niveles extremos pre-revolucionarios. Esto se debió a un proceso de reconcentración de la propiedad de la tierra en el oeste del país y a la entrega de enormes proporciones de tierra a partidarios políticos, familiares, y otras redes de clientelismo tanto por los gobiernos militares autoritarios como por los gobiernos democráticamente electos. Como resultado de este proceso, no resulta sorprendente que las promesas de Evo Morales de resolver el problema de la concentración de tierra surtieran un

buen efecto en las áreas rurales y contribuyeran enormemente para su victoria.

El tema de la tenencia de tierra no es simplemente un problema entre los grandes propietarios y los pobres campesinos. A mediados de la década de los noventa, el gobierno de Sánchez de Lozada intentó promover un proceso legislado a través del cual las disputas sobre la tenencia de tierra pudieran ser resueltas. La denominada ley INRA estableció mecanismos de distribución de tierra y títulos incluso en el departamento de Santa Cruz donde la concentración de la tierra era la más alta. Una década después, el proceso iniciado por la ley INRA fracasó dramáticamente, no siendo necesariamente el resultado de la resistencia de los grandes propietarios. También es necesario notar que si bien existen grandes terratenientes, muchos son granjas productivas que han sido cruciales para el desarrollo de un extenso sector exportador, especialmente la soya.

La reforma agraria se convirtió en una controvertida área de política pública bajo la administración de Evo Morales. Basándose en el diagnóstico que detectó que 87% de la tierra -48 millones de hectáreas- se encuentra en las manos del 7% de los propietarios y que los indígenas tienen sólo un acceso del 13% del total de la tierra fértil en Bolivia, el gobierno introdujo la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria y la Revolución Agraria Mecanizada. El supuesto principal objetivo de esta política fue el de otorgarle a la tierra una función social. Con este objetivo, se determinó que aquellas

tierras que no cumplieran una función social y productiva debían ser distribuidas entre la población indígena y sus comunidades. Esta reforma, que principalmente está dirigida a castigar a los terratenientes más grandes de la región oriental de Bolivia, ha generado la resistencia de sectores con intereses agrícolas que a la vez están involucrados en el movimiento de oposición regional. Como ha ocurrido en la nacionalización de hidrocarburos, el discurso enardecido de la denominada segunda reforma agraria no se ha traducido en mecanismos institucionales y legales que podrían facilitar un proceso negociador de distribución de la tierra en vez de una confrontación violenta entre propietarios y campesinos invasores. Al contrario, el gobierno ha politizado el tema y no ha podido separar su lucha política con la oposición regional de lo que debería ser una política agraria coherente y justa. Y al politizar el tema agrario, el gobierno innecesariamente abrió otro punto de conflicto que ha contribuido a minar la gobernabilidad en Bolivia.

7. La gobernabilidad como tema racial

Al analizar Bolivia varios autores y periodistas concuerdan que fueron sus condiciones raciales tipo Sud África las que precipitaron la llegada de Evo Morales al poder. Sin embargo, es importante comprender algo de historia boliviana para apreciar que esta comparación es una equivocación. La Revolución de 1952 y el proceso de democratización que empezó a finales de la década de los setenta fueron esfuerzos significativos para lograr la

inclusión socio política en Bolivia. No es serio ni es correcto argumentar que la experiencia con la democracia representativa de las últimas dos décadas no proporcionó el espacio para la participación política de partidos alternativas o de grupos marginados. El hecho mismo que Evo Morales es presidente de Bolivia es evidencia de la naturaleza abierta del sistema.69 Eso no quiere decir por supuesto que Bolivia había resuelto sus problemas de desigualdad, inequidad, y exclusión social.

Bajo Morales el tema de la exclusión social ha tomado matices raciales de tal manera que el gobierno y sus seguidores caracterizan al período de democratización como racista y donde las masas indígenas fueron sistemáticamente excluidas del sistema político. Mientras algo de esta caracterización es real, la realidad es mucho más compleja. Más importante es el hecho que Bolivia es un país racialmente complejo y que por lo tanto no es tan simple como dividir analíticamente a los bolivianos entre blancos y oligarcas por un lado y masas indígenas explotadas por otro. Para llegar al corazón de la composición étnica y racial del país es importante considerar los resultados de varias encuestas recientes y sobre todo del censo nacional del año 2001.

El censo del 2001 les preguntó a los bolivianos mayores de 15 años si se consideraban pertenecientes a los siguientes grupos originarios: Quechua,

[69] Es también correcto notar que la democracia representativa funcionó bien para los sectores medios urbanos que históricamente estuvieron ligados al empleo estatal a través de los aparatos de los partidos tradicionales.

Aimara, Guaraní, u otro. El censo no proporcionó un listado de las 36 etnias existentes en el país ni permitió la respuesta mestizo por lo que los resultados reflejan un sesgo importante. Los resultados reflejaron que 62% de los censados se auto identificaban con esos grupos originarios. Esta cifra es citada comúnmente para apoyar la noción de que casi dos terceras partes de los bolivianos son indígenas.

Encuestas recientes –como la del proyecto LAPOP de la Universidad Vanderbilt—demuestran una situación algo más compleja. En el 2004 los resultados de esta encuesta revelaron los siguientes resultados: originarios 15,6%; mestizos, 60,6%; y blancos, 19.4%. Y en la misma encuesta dos años más tarde y ya durante el período de gobierno actual los resultados fueron los siguientes: 19.3% se consideró indígena; 64% se considera mestiza, y 11% blanca. En otras palabras dos terceras partes de los bolivianos se consideran mestizos a pesar de que la auto identificación indígena está creciendo probablemente por la coyuntura.

Según Carlos Toranzo:

'Tal vez debido a la entrada en escena del discurso indígena y a la llegada al poder de Evo Morales en enero de 2005, la identificación indígena creció hasta casi el 20%. El gobierno del MAS promovió el entusiasmo por el indigenismo, – que llevó a los intelectuales y otros profesionales a adoptar vestimenta indígena o a acoger la ideología del MAS- el cual podría explicar su crecimiento''70

Sin lugar a dudas la exclusión racial y social están íntimamente ligadas al surgimiento del MAS. Raza es un ingrediente fundamental de la plataforma política del MAS. La realidad es que la exclusión social en Bolivia transciende etnia y raza como sucede en otros países de América Latina. En este sentido, la exclusión social es un serio desafío para el gobierno de Morales y para toda Bolivia. La misma, continúa siendo una realidad que ha sido exacerbada por la incapacidad de los gobiernos (neoliberales y anti neoliberales, democráticos y autoritarios) de lidiar con la pobreza. Al mismo tiempo, la inequidad se ha profundizado por la naturaleza clientelista de la democracia boliviana.

8. Conclusión

[70] Carlos Toranzo, "Making Mestizos more Visible and Cholifying Social Discourse" in Hemisphere Summer 2007, forthcoming.

Al iniciar este estudio siguiendo la definición del Banco Mundial, se anticipó la conclusión de que Bolivia es un país ingobernable. La narrativa histórica que se presentó en el ensayo demuestra que la ingobernabilidad tiene profundas raíces y cada ciclo de la compleja historia política del país fue incapaz de crear las bases para lograr la gobernabilidad democrática a largo plazo.

En este trabajo se argumenta que el sistema político solo tuvo la capacidad de diseñar e implementar políticas públicas a través de mecanismos y procesos institucionales constitucionalmente establecidos entre 1985 y el año 2000, es decir durante el apogeo del proceso neoliberal. Si bien se recurrió en varias ocasiones al estado de sitio para imponer medidas relacionadas a las políticas de estabilización, aun esta opción fue impuesta por la vía constitucional. La estabilidad que vivió Bolivia durante esos quince años reflejo sobre todo que el sistema había logrado resolver los constantes impasses entre poder ejecutivo y legislativo que minaron la estabilidad de gobiernos democráticos antes de 1985.

Sin embargo, el caso boliviano refleja la triste realidad que si bien se logró diseñar e implementar política pública durante un período bastante largo, una buena parte de los actores políticos no aceptó la legitimidad de los mecanismos y procesos que se usaron para implementarla. En este sentido, queda claro que los actores políticos tradicionales, especialmente los que entraban y salían de las diferentes coaliciones de la democracia pactada,

aceptan esos mecanismos y procesos. El problema en Bolivia fue que los sectores excluidos gradualmente que no tenían voz institucional, poco a poco fueron ganando espacios que eventualmente minaron la legitimidad de la democracia pactada. Al no tener espacios políticos – en otras palabras al no tener acceso a los mecanismos y procesos de la gobernabilidad—estos actores convirtieron a la calle en su escenario de acción y de enfrentamiento con los partidos políticos tradicionales.

Estos actores que por lo general se aglutinaron en los movimientos sociales cuestionaron los mecanismos y procesos que usaba la clase política para imponer sobre todo políticas de ajuste relacionadas con el Decreto 21060 que enmarcó al neoliberalismo en Bolivia. Por este motivo este decreto con nombre y apellido fue el blanco preferido de estos movimientos y su abolición continúa siendo un gran objetivo, aunque el gobierno de Evo Morales no ha logrado abrogarlo.

El hecho de no tener mecanismos institucionales para canalizar sus protestas –a pesar de la presencia de individuos como Evo Morales y otros dentro del parlamento—se tradujo en conducta como marchas, bloqueos de rutas, y huelgas indefinidas. En otras palabras los movimientos sociales posteriormente afines al MAS de Morales, consideraban que el acceso a los mecanismos y procesos institucionales para responder a los efectos no deseados del neoliberalismo estaba totalmente cerrado. Al final este tipo de conducta y relacionamiento con los diferentes gobiernos logró paralizar a la

institucionalidad boliviana. Sin embargo, el éxito de Morales demostró de manera contundente que estos movimientos pudieron utilizar los mecanismos y procesos de la democracia representativa, como los procesos electorales, para lograr el poder sin tener necesariamente que creer en ellos ni conferirles legitimidad.

La gran paradoja es que en la Bolivia de Evo Morales la crisis de gobernabilidad se haya convertido en una enorme crisis de Estado y nación. Como se demostró en la discusión sobre el ascenso de Morales a la presidencia, los movimientos sociales lograron tomar el poder por la vía electoral y con una mayoría inédita. El mandato que lograron era suficiente para lograr esta gobernabilidad que había sido tan esquiva para todos los gobiernos desde el año 1985. Al no entender sin embargo que la gobernabilidad tiene que ver no solo con la imposición de políticas públicas sino también con la aceptación de estas por todos los actores políticos el MAS y Morales optaron por una vía cuasi autoritaria que lejos de crear nación y fortalecer al Estado lo que se da en la Bolivia contemporánea es un colapso total que podría incluso llevar a su fragmentación territorial e inclusive a un enfrentamiento fratricida.

Al comenzar el año 2008 Bolivia se enfrentaba a esta compleja situación de la que no parecía haber solución a la vista. Los principales actores políticos estaban totalmente adversos al diálogo pues ni las fuerzas regionales cederían sus estatutos autonómicos ni el MAS abriría nuevamente la

discusión sobre la constitución. Y, al no existir fuerzas de mediación interna, pues ni siquiera la Iglesia Católica que antes era un actor mediador importantísimo es hoy una opción viable, no queda más que esperar el desenlace. La mediación internacional tampoco es viable porque ni un lado ni otro aceptan la presencia de ciertos actores o instituciones regionales. Por ejemplo, la mediación de países como Argentina, Brasil o Venezuela o de instituciones como la OEA no es aceptable para la oposición. Pero más allá de que si son o no aceptables mediadores externos, cada lado parece estar preocupado más por lograr avanzar a pasos agigantados hacia sus respectivos referendos. Esta situación ahora si refleja lo que el actual Vicepresidente denominó un empate catastrófico.

UPDATE NEEDED

Capítulo 4: Chile

Desarrollo Desigual y Democracia de Elites: Nuevos desafíos para el Chile del Bicentenario.

Andrés Solimano*

Junio 22, 2009

*Documento preparado para el proyecto de Economía Política del Cono Sur, Diálogo Inter-Americano y Centro Internacional de Globalización y Desarrollo. Se agradece la asistencia de Claudia Figueroa y Tom Good en la preparación de este estudio. E-mail: asolimano@gmail.com

1. Introducción

El modelo económico chileno de las últimas dos a tres décadas ha alcanzado logros en los ámbitos de la macroeconomía, el crecimiento y reducción de la pobreza, pero ha mantenido altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza, verdadero "talón de Aquiles" del modelo chileno. Estos niveles de desigualdad han sido inmunes a la prosperidad económica (¿son consustanciales a esta?). El retorno a la democracia en 1990, restableció las libertades públicas y el funcionamiento de las instituciones políticas del estado en el marco de un sistema electoral binominal, con vigencia de la constitución política del estado aprobada en 1980 bajo el régimen del general Pinochet.

Chile aceleró su ritmo de crecimiento económico en las últimas dos décadas, por sobre su nivel histórico, elevando así el nivel de vida de la población, la que superó sus carencias materiales más apremiantes y accedió a los beneficios aparentes de la sociedad de consumo. Además la población recibe mayores grados de protección social del estado. Esta prosperidad, la que ha sido afectada por la actual crisis económica, contribuyó a mantener el modelo económico heredado del régimen militar, el que mostró, además, que podía ser administrado, con ciertos cambios, en forma efectiva por una coalición de centro-izquierda que daba garantías de estabilidad y continuidad. Por otra parte, una política de ahorro fiscal de los booms de precios de productos básicos en el periodo 2003-2008 le ha permitido al estado chileno financiar, sin necesidad de endeudarse en el exterior, una

política fiscal moderadamente contra-cíclica para hacer frente a la actual crisis financiera internacional. El desempleo es creciente y la inseguridad económica es palpable, pero la población tiene ahora acceso a subsidios y transferencias monetarias provenientes del estado que les ayuda a campear, en parte, el temporal de la crisis económica.

Una cara menos amable del crecimiento económico de las últimas dos décadas ha sido la presión considerable que este ejerce sobre el medio ambiente, los recursos naturales y la demanda de recursos energéticos. Además, la prosperidad económica ha creado sus propios problemas: inseguridad urbana, crimen, contaminación y congestión de las ciudades.

La democracia restaurada después del periodo de Pinochet aparentemente no ha despertado el entusiasmo de la juventud, la que en cifras record, se mantiene sin inscribirse en los registros electorales. Por otra parte a cerca de 20 años del restablecimiento de la democracia, la población chilena en el exterior aun sigue sin derecho de voto para participar en elecciones parlamentarias y presidenciales que tienen lugar en Chile. Un hecho a mencionar es que en la actualidad Chile registra muy bajos niveles de sindicalización (inferiores al 10 por ciento). La influencia en la toma de las decisiones públicas de las organizaciones sindicales y sociales es muy inferior a la influencia de las bien organizadas elites empresariales y bancarias del país.

La revolución del libre mercado ocurrida en Chile en la mitad de la década del 70 constituyó un brusco viraje de las políticas económicas y sociales que se habían implementado anteriormente en el país y en la

mayoría de las economías en desarrollo. Es evidente que esta revolución económica fue posible, en gran medida, por las condiciones políticas particulares de un régimen militar que gobernaba sin congreso ni prensa libre, con partidos políticos prohibidos o en receso y con sindicatos de trabajadores debilitados y controlados. Con altos y bajos ese fue el contexto político desde el derrocamiento de Salvador Allende en Septiembre de 1973 hasta fines de los ochenta. La nueva democracia mantuvo varios enclaves autoritarios, algunos de los cuales empezaron a ser superados: el general Pinochet siguió siendo comandante en jefe del ejército, una proporción de los senadores de la república eran designados (y no elegidos por voto popular) y, como ya se mencionó, la constitución de Pinochet la que aun no se sustituye por otra carta constitucional. El movimiento social, que había jugado un rol muy activo en el término del régimen autoritario, fue desmovilizado. En el área económica se eligió mantener el grueso de las políticas implementadas por los militares como la apertura comercial, las privatizaciones y la primacía de los mercados. Estas políticas fueron complementadas, sin embargo, con políticas sociales orientadas a reducir la pobreza y proteger a los grupos sociales más vulnerables de la población. Se elevó el gasto en educación, salud pública e infraestructura física, sectores que fueron muy descapitalizados por el estado durante el régimen militar. Sin embargo a pesar de estos esfuerzos son notorias las insuficiencias de la educación pública, en comparación a la educación privada, generando una estratificación social que se reproduce en el tiempo.

Los gobiernos de la concertación han sido macro-económicamente prudentes, reduciendo la inflación, asegurando la sustentabilidad fiscal y de

la balanza de pagos y reduciendo la deuda externa. Sin embargo, en contraste con las agendas redistributivas que caracterizaron históricamente a la izquierda chilena antes de 1973, los gobiernos democráticos en el poder desde 1990, de la cual partidos de izquierda han sido parte importante, no priorizaron una reducción de la desigualdad de la riqueza y del ingreso en sus políticas públicas. [71]

El principal objetivo de este trabajo es examinar tres ejes fundamentales del desempeño del modelo chileno en democracia, con miras a identificar los desafíos que enfrenta el país en el bicentenario y a futuro. Estos tema se refieren a: (i) la capacidad de crecimiento económico incluidos sus vaivenes cíclicos e impactos sobre otras dimensiones de la estrategia de desarrollo; (ii) las causas, magnitud y persistencia de la desigualdad y la naturaleza de las políticas sociales seguidas en las últimas dos décadas y (iii) la matriz institucional chilena y lo rasgos elitistas de la democracia actual. El trabajo concluye identificando aéreas de transformación y reforma de la estructura económica, política social y matriz institucional de largo alcance para garantizar una economía dinámica y justa, en un país genuinamente democrático y participativo.

2. Estrategias de desarrollo y el período 1986-2008.

Como se indicó anteriormente, un rasgo fundamental del desempeño de la economía chilena en las últimas dos décadas fue la aceleración del

[71] Parte de la "izquierda tradicional" en Chile, digamos el Partido Comunista, no está en el gobierno y tampoco pertenece a la coalición que ha gobernado el país desde 1990.

ritmo de crecimiento económico, el que si bien no fue parejo y se desacelera después de 1998, se tradujo en una elevación del ingreso per cápita de Chile desde poco mas de U$ 4 mil dólares a fines de la década de 1980 a un nivel cercano a los U$ 13 mil dólares en el 2008. En este periodo han tenido lugar dos crisis económicas, la de 1999 asociada a los efectos de la crisis asiática y rusa y la del 2009, siguiendo la crisis financiera originada en Estados Unidos.

Desde una perspectiva histórica entre los años 1940 y 1985 el PIB en Chile creció moderadamente a una tasa promedio anual del 3,5% lo que equivalía a una tasa promedio de crecimiento del PIB per cápita de 1,4% por año (ver cuadro 1 más adelante). A este ritmo tomaba cerca de cuatro décadas duplicar el PIB per cápita. El crecimiento económico de ese periodo tuvo lugar, a menudo, en un contexto de inflación crónica, recurrentes desequilibrios de las balanzas de pago, déficit fiscal y conflictos distributivos en una sociedad bastante desigual. Si bien los desequilibrios macroeconómicos y la inflación se corrigieron posteriormente este último rasgo, de la desigualdad, se mantiene hasta hoy. En los años 60 el modelo de desarrollo que prevalecía era el de sustitución de las importaciones que fue mostrando signos de agotamiento reflejados en un moderado crecimiento, desequilibrios macro, inflación y persistente desigualdad. La administración conservadora del presidente Alessandri (1964-70) se ocupó de abrir la economía al comercio internacional, pero realizó un manejo fiscal poco adecuado generando una crisis macroeconómica que significó una reversión de sus logros; todo ello sin que se articulara una agenda clara de cambios estructurales al modelo vigente. El gobierno demócrata-cristiano del Presidente Frei Montalva (1964-70) inició un programa de reformas

económicas (reforma comercial, reforma agraria, políticas crediticias más inclusivas) junto con una progresiva agenda social, acompañada por un aumento y fortalecimiento de las organizaciones de pobladores, juntas de vecinos y organizaciones campesinas. La tasa promedio de crecimiento económico fue de 4,4% anual en el periodo 1964-70 (2% per cápita). La inflación permaneció en alrededor del 26% anual y el país vivió con un déficit permanente en el sector externo y en las cuentas fiscales.[72] En 1970 la Unidad Popular (UP), coalición de partidos de izquierda encabezada por el presidente Salvador Allende ganó las elecciones presidenciales de Septiembre de ese año en torno a un programa económico y social de transición al socialismo que contemplaba la nacionalización de la gran minería del cobre, formación del área de propiedad social que sería formada por las grandes empresas industriales, bancos y otras instituciones financieras, además de la aceleración de la reforma agraria.

El gobierno de Allende que asumió en noviembre de 1970 logró un acelerado crecimiento económico el primer año de su gobierno al implementar políticas expansivas en lo fiscal y salarial acompañada de controles de precios. Esto generó, sin embargo, un creciente déficit fiscal que fue financiado con emisión de dinero. En 1972 la inflación se aceleró, afectando el poder de compra de los salarios; si bien los trabajadores estaban en general a favor del gobierno de la UP, la inflación, la activa campaña de la oposición contra el gobierno y las dificultades económicas como el desabastecimiento empezaron a alienar a la clase media contra el gobierno

[72] Una referencia de las políticas económicas del periodo 1950-70 se encuentra Ffrench-Davis (1973). Una visión a largo plazo de la economía chilena es la de Meller (1997). La experiencia de Allende ha sido analizada en Bitar (1979), Larraín y Meller (1990) y Vuskovic (1993).

de Allende. La inflación fue muy alta en el año 1973, la que acompañada de una crisis económica y política, alimentada por la intervención encubierta de Estados Unidos, bajo la presidencia republicana de Richard Nixon y la resistencia de los sectores propietarios y de parte de la clase media crearon las condiciones para un quiebre de la democracia y un golpe militar en Septiembre de 1973 que derrocó a Allende e inauguró 17 años de régimen militar, personalizados por el General Augusto Pinochet. En el ámbito económico, el régimen militar se empeñó en estabilizar la inflación, muy alta a fines del gobierno de Allende, restituyendo la propiedad a sus antiguos dueños y asegurando los créditos externos de los organismos multilaterales de crédito que habían sido cortados a Allende por presión del gobierno de Estados Unidos. El programa de estabilización del año 1975 fue centrado en un drástico programa de ajuste fiscal en el cual 100 mil empleados públicos fueron separados del sector público en solo un año lo que condujo a un aumento en la tasa de desocupación que permaneció alta por varios años. El régimen militar implementó un programa de rebaja arancelaria, liberalización del comercio, libertad de precios, y privatizaciones que dominaron la segunda mitad de la década de los 70. En el contexto de un tipo de cambio fijo adoptado en 1979 para estabilizar la inflación el país incurrió en un alto déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos que su corrección en 1982 llevo a una severa crisis económica y financiera.[73] El PIB se contrajo en cerca de 15 por ciento acumulado en 1982-83, el desempleo efectivo subió a cerca del 30% en 1983, los salarios reales cayeron y muchas empresas medianas y pequeñas quebraron en un contexto de crisis bancaria, falta de

[73] Referencias de ese periodo son Ffrench-Davis (2002), Edwards y Edwards (1997), Solimano (1993; 1999), Foxley (1989), Corbo y Solimano (1991), Meller (1997), Solimano y Pollack (2006), entre otros.

crédito, devaluación de la moneda y serios problemas en el servicio de la deuda externa.

En la segunda mitad de la década de 1980 la economía chilena se recuperó en base a una tasa de cambio más competitiva, apoyada por una ayuda financiera de las empresas y la banca, por rebajas de impuestos, crédito más fácil y una mayor demanda interna. Sin embargo, a fines de los ochenta las presiones financieras asociadas a esta recuperación aumentaron al igual que los desequilibrios externos dejando su resolución a la futura administración de Aylwin –el primer gobierno democrático elegido luego de 17 años del régimen de Pinochet. El crecimiento económico promedio en el régimen militar fue cercano al 4 % anual, no muy espectacular y estuvo afectado por dos fuertes crisis económicas, la de 1975 y la de 1982-82, ambas como se indicó, llevaron a una fuerte contracción económica y a un crecimiento negativo en esos años. El gobierno de Aylwin (1990-94) elevó los impuestos para financiar programas sociales orientados a revertir el deterioro social de los años previos asociadas a rezagos del salario mínimo, reducción de los subsidios monetarios de los pobres y el des-financiamiento de los sistemas de salud pública y de la educación. También se necesitó de recursos fiscales para comenzar a reponer la infraestructura pública tales como puertos, caminos y carreteras deterioradas después de años de pobre inversión pública. Se aumentó el gasto social mientras se reducía la inflación, gravando el flujo de capitales de corto plazo y se redujo la deuda externa. La administración de Frei (1994-2000) registró un crecimiento económico inferior al de Aylwin pero superior al de Lagos y Bachelet. El gobierno de Lagos (2000-2006) registró un moderado ritmo de crecimiento económico,

dada las holguras de capacidad productiva existente. Lagos siguió políticas macroeconómicas bastante ortodoxas que incluían la adopción en regla explícita de superávit fiscal, redujo la inflación, suspendió el impuesto al ingreso de capital de corto plazo y apoyó una política de tasa de cambio flotante con una intervención mínima del Banco Central. La administración Bachelet, que asumió en marzo de 2006 gozó de una espectacular alza en el precio del cobre que duró hasta mediados del 2008 y que permitieron generar un superávit fiscal record. Sin embargo su desempeño de crecimiento no fue muy espectacular aunque si contó, como hemos mencionado con amplios recursos públicos para hacer frente a la crisis financiera internacional de 2008-2009.

Los principales indicadores económicos y sociales de Chile para el periodo 1940-2008 aparecen en el cuadro 1. En este periodo destaca la aceleración del crecimiento anual del PIB en 1986-2008 que alcanza una tasa anual cercana al 6%. En contraste, como se mencionó antes, esta tasa fue sólo de 3,4% por año en el periodo 1940-1985.

Cuadro 4.1.

Chile: Crecimiento e Indicadores Económicos y Sociales, 1940 - 2008.

	1998-2008 (1)	1986-1997 (2)	1986-2008 (3)	1940-1985 (4)
Indicadores Macroeconómicos				
PIB Real: Tasa de Crecimiento (% anual) a/	3.68	7.61	5.72	3.35
PIB Real per cápita: Tasa de Crecimiento (% anual) a/	2.52	5.81	4.23	1.38
Formación Bruta de Capital Fijo (% del PIB) b/	22.41	22.62	20.22	14.33
Ahorro Interno Bruto (% del PIB) g/	26.79	26.60	26.69	16.37
Productividad Total de Factores (Índice 1960=100) d/	132.56	104.50	117.92	102.78
Balance Fiscal (Operativo, como % del PIB) e/	2.18	1.68	1.92	-1.28
Tasa de Inflación (Variación % Anual) f/	3.81	15.06	9.68	38.31
Sector Externo				
Exportaciones de Bienes y Servicios (% del PIB) b/	37.73	26.90	32.08	16.50
Saldo Cuenta Corriente (% del PIB) g/	0.00	-3.25	-1.70	-4.60
Términos de Intercambio (Ene 1977=100) c/	122.38	97.28	108.69	125.1
Tipo de Cambio Real (Índice 2000=100) c/	93.76	89.79	91.59	147.1
Empleo				
Tasa de Desempleo (% anual) f/	8.84	8.02	8.41	13.3
Salario Real (Índice 2000=100) h/	105.43	76.2	90.18	66.8
Distribución del Ingreso				

Índice GINI i/	56.65	54.96	56.55	50,4
Relación entre el 1er. Y 10mo. Decil (Ingreso Autónomo) j/	34.35	34.79	34.62	..

Fuentes:

a/ Díaz, Lüders y Wagner (2007) (Periodo 1940-1960). World Development Indicators, Banco Mundial (Período 1960-1989). Anuario Estadístico para Latino América y el Caribe, CEPAL, 2006 (Periodo 1990-2006). World Economic Outlook, Fondo Monetario Internacional (Período 2007-2008).

b/ Documento de trabajo 187, Braun et al. 2000, IEUC, pp.65-66 (Período 1940.1995). Banco Central de Chile (Período 1996-2008).

c/ World Bank's World Development Indicators, 2008. Datos hasta 2007.

d/ Fuentes, Larraín & Schmidt-Hebbel (2006). "Sources of Growth and Behavior of TFP in Chile". Los resultados reportados corresponden al promedio simple, periodo a periodo, de las medidas 4 y 8 del Apéndice 2 del paper (Período 1960-2005). Informe Económico, Cámara de Comercio de Santiago (Período 2006-2008).

e/ ILPES-CEPAL, en base a información oficial (Periodo 1940-1969). Bennett y Valdés (2001) (Periodo 1986-1989). Dirección de Presupuestos, Gobierno de Chile. (Periodo 1990-2007), Datos hasta 2007.

f/ Instituto Nacional de Estadísticas, Chile. Datos calculados para periodo 1974-1979 (Período 1974-2006). Banco Central de Chile (Período 2007-2008).

g/ Banco Central de Chile (Periodo 1960-2008).

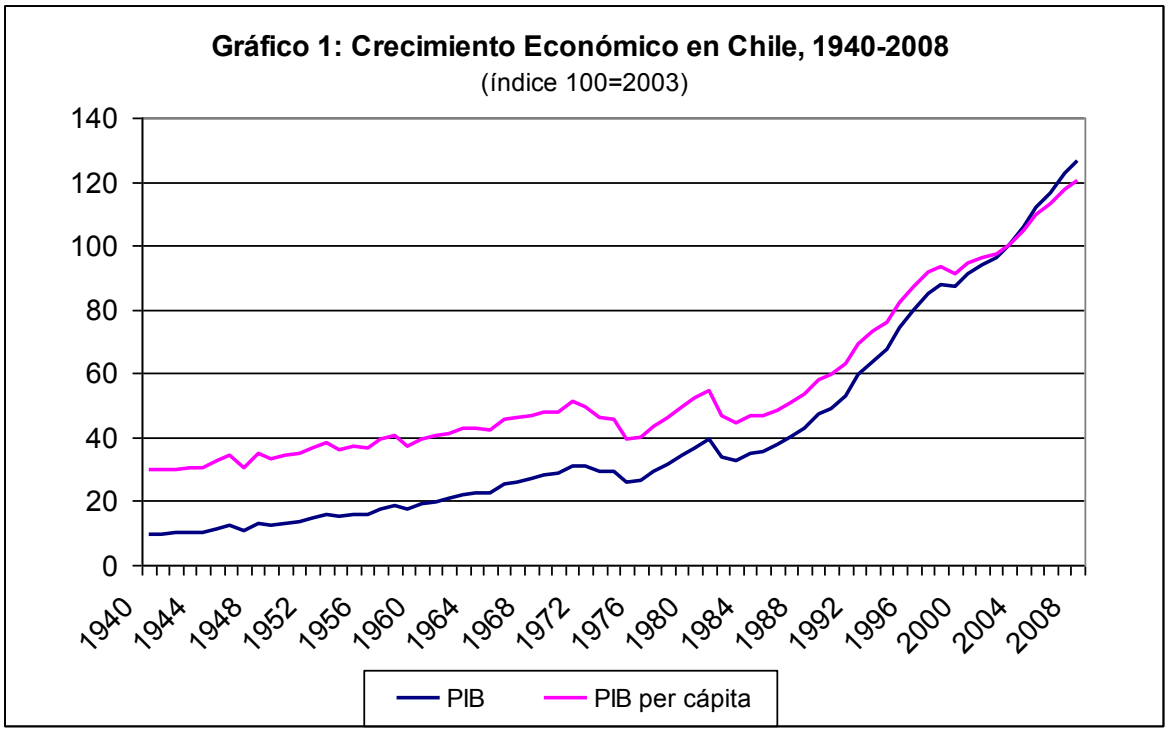
h/ Series empalmadas: (base 1980) Banco Central de Chile (Período 1986-1994); (base 2006) Instituto Nacional de Estadísticas, Chile (Período 1994-2008).

i/ Informe CASEN 2006. Para datos del periodo 1960-1986 y 1988, 1990-91, 1993, 1995, 1997, 1999, 2001-2, 2004-6, basado en datos de la encuesta de empleo de la Universidad de Chile (Gran Santiago), procesados por Larrañaga (2001) y sus actualizaciones.

j/ Informe CASEN 2006. Sólo datos para los siguientes años: 1987, 1989, 1992, 1994, 1996, 2000, 2003 y 2006.

En términos per cápita la aceleración del crecimiento en el periodo 1986-2008 fue muy significativa, creciendo el PIB por habitante a una tasa anual promedio de 4,2% comparada con el 1,4% del periodo histórico anterior, 1940 - 1985. Este mayor crecimiento elevó el estándar de vida del "ciudadano promedio" a pesar de que los frutos de esta prosperidad se distribuyeron desigualmente.

El gráfico 1 ilustra el punto de quiebre (aceleración) en la dinámica del crecimiento chileno que tiene lugar en la segunda mitad de los años 80.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Díaz, Lüders y Wagner. 2008: WEO. Fondo Monetario Internacional

Podemos identificar varios factores que explicarían la aceleración en la tasa de crecimiento económico de Chile observado a partir de la segunda mitad de la década de 1980: [74]

a. Un incremento en la tasa de inversión superior a 7 puntos porcentuales del PIB en 1986-2008 comparado con 1940-1985.
b. Un incremento de cerca de 10 puntos porcentuales del PIB del ahorro interno en ambos periodos.

[74] Estudios sobre el crecimiento en Chile son Fuentes et al. (2006), De Gregorio (2004) y Solimano (2006).

c. Una aceleración en la tasa de aumento de la productividad total de los factores.[75]
d. Un importante aumento en la participación de las exportaciones en el PIB que casi se duplicó en 1986-2008 comparado con el periodo histórico de referencia.
e. Una fuerte reducción de la inflación.
f. Una política fiscal que le otorgó un mayor énfasis a la provisión de infraestructura física.
g. Una menor dependencia en el ahorro externo.
h. Un clima de estabilidad política, con políticas pro-mercado y pro-sector privado, a pesar de la persistente desigualdad.

Detrás del mayor crecimiento de este periodo encontramos el efecto de políticas macroeconómicas moderadamente anti-cíclicas y orientadas a la preservación del equilibrio macroeconómico, en un contexto de políticas de sesgo neo-liberal apoyadas por un sector privado consolidado con mayor capacidad para movilizar los ahorros y emprender proyectos de gran escala.

Sin embargo, la dinámica del crecimiento en los últimos 20 años no fue uniforme, al interior del periodo. El crecimiento promedio del sub periodo 1986-1997 fue de 7,6% por año, más que el doble que el crecimiento promedio del periodo 1998-2008, que alcanzó sólo a 3,7% por año.

En la segunda mitad de la década de 1980 la economía chilena todavía tenía capacidades productivas no utilizadas (capital y trabajo) debido a que

[75] Ver Fuentes, Larraín y Schmidt-Hebbel (2006).

se encontraba recuperándose de la gran contracción económica de 1982-83. En los primeros 7-8 años de la década de los 90 la economía se mantuvo creciendo muy rápido. Sin embargo, la economía chilena fue afectada por las crisis asiáticas y rusa de 1997-1998 y el crecimiento fue lento durante casi 5 años luego del ajuste de esas crisis. El crecimiento se aceleró desde el 2004 pero no en proporción al aumento en el precio del cobre. Chile parece ser un caso especial en el cual un fuerte incremento en términos de comercio no se traduce en el de un crecimiento económico más rápido. Esto puede ser explicado, en parte, por una política fiscal orientada a ahorrar los excedentes de la bonanza comercial. Como se mencionó antes, en los inicios de 2008 Chile tenía cerca de 25 billones de dólares depositados mayormente en bancos de los Estados Unidos formando parte de su fondo de estabilización económica y social. Todo esto además de cerca de 17 billones en reservas internacionales que mantiene el Banco Central.

¿Es sustentable el modelo de crecimiento chileno?

Después de dos décadas de mayor crecimiento económico la pregunta que surge es si este crecimiento es sustentable en el largo plazo. En especial debido a su excesiva dependencia de los recursos naturales (renovables y no renovables), alta intensidad en el uso de energía, concentración productiva y sus implicaciones medioambientales.[76] Los siguientes aspectos requieren atención:

[76] El famoso economista británico Sir John Hicks sostiene que el ingreso real sustentable es uno en que las futuras generaciones no son perjudicadas por sus actuales ahorros y sus decisiones de inversiones.

a. Sustentabilidad de los recursos naturales. Se estima que alrededor del 70% de las exportaciones chilenas (más del 35% del PIB) están formadas por materias primas y procesadas de productos naturales tanto renovables como no renovables: cobre, frutas, productos del mar, forestales y otros. Si la economía aspira a seguir creciendo en torno al 6% anual, en las próximas décadas, basado en este patrón de crecimiento la presión sobre los recursos naturales y el medioambiente sería muy significativa.

b. Intensidad del crecimiento energético. Una evaluación reciente hecha por la OECD conjuntamente con CEPAL sobre las consecuencias medioambientales y de energía del rápido crecimiento en Chile registrado en los 90 advierte que este proceso tiene significativos impactos en el consumo chileno de energía cuyo consumo y aumento está sobre la unidad. Es indicativo que en la actualidad del país está sufriendo escasez de electricidad debido a una excesiva dependencia del gas natural importado y de una falta de diversificación hacia otras fuentes de energía doméstica, incluyendo las fuentes limpias.[77]

c. Impactos del crecimiento rápido sobre el medioambiente. Las consecuencias del crecimiento rápido sobre el medioambiente son serias como lo señala el informe de OECD/CEPAL. Los efectos son de variada naturaleza y los recursos dedicados a la prevención y a la mitigación son todavía limitados. El rápido crecimiento del PIB y del consumo tienen un efecto directo en el medioambiente a través de varios mecanismos: las

[77] Un análisis temprano de la presión de un crecimiento rápido sobre los recursos hídricos, la energía, los recursos forestales y el medio ambiente en Chile es Sunkel (1994).

emisiones de un creciente volumen de vehículos motorizados, una elevada intensidad de energía en la producción y consumo, uso de los recursos de agua y de suelos, intensa explotación forestal, rápida extracción de recursos del mar y una agresiva explotación minera. [78]

d. La concentración productiva. La estructura exportadora chilena, un motor importante de crecimiento, está fuertemente concentrada en las grandes empresas, tanto privadas como públicas. Las exportaciones directas realizadas por empresas de tamaño pequeño y mediano son bajas, aunque muchas de ellas son proveedoras de insumos y productos semi-terminados para las empresas exportadoras grandes. Esta concentración de la estructura productiva se refleja en la concentración del ingreso que caracteriza la economía chilena y es probable que surjan presiones para desconcentrar esta estructura productiva.

e. La intensidad de empleo del crecimiento. En Chile el crecimiento es muy dependiente de las exportaciones, un sector que no es muy intensivo en empleo. En efecto el cobre, el principal rubro exportador de Chile es un sector muy capital-intensivo; otras actividades exportadoras tampoco son muy intensivas en trabajo, (la elasticidad empleo-producto de mediano plazo es alrededor de 0,5).

[78] OCDE y CEPAL (2005).

3. Desigualdad de ingresos y concentración de la riqueza y pobreza

Una constante de la estructura económica y social de Chile a través de su historia es la persistencia de la desigualdad de ingresos y de riquezas. Hasta la época de la reforma agraria la principal fuente de concentración de la riqueza productiva fue la tierra. Actualmente, la concentración se centra en la propiedad del capital físico de las empresas, la banca y activos financieros, la que a su vez generalmente es mayor que la concentración de la distribución de los ingresos (flujos).[79] En los últimos 40 años, la desigualdad de ingresos ha sido más alta después de 1973 (periodo de Pinochet y de los como el periodo de gobiernos democráticos posteriores a 1990). En contraste, la desigualdad de ingresos fue en los periodos de los presidentes Allende y Frei Montalva, es decir, el periodo democrático pre-1973.[80] Lo anterior sugiere que el modelo de libre mercado iniciado en el periodo de Pinochet y continuado, con modificaciones, por los gobiernos de la concertación si bien fue exitoso en acelerar el crecimiento económico no lo fue en reducir la desigualdad. Un determinante importante de la desigualdad de ingresos es la concentración de la propiedad de activos productivos y la participación de mercados en sectores claves por parte de grupos económicos y otros actores privilegiados.

En un estudio sobre el tema, Sergio Molina (2005) documenta una tendencia a la concentración de la propiedad en Chile en una amplia gama de actividades económicas que incluyen las tenencias de acciones del sector

[79] La evidencia internacional muestra además que la distribución de la riqueza financiera, productiva y de la tierra es generalmente más concentrada que la distribución de los ingresos (ver Davies et al. 2007).

[80] Para evidencia a este respecto ver Marcel y Solimano, 1993, y Ffrench Davis, 2002.

industrial, en la banca, en las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y en las ISAPRES (proveedores privados de servicios de salud). [81] En efecto, los cinco grupos económicos más grandes serían propietarios directa o indirectamente del 47.6 % del valor de activos de las empresas que cotizan en la Bolsa de Comercio de Santiago.[82] En el sector bancario, los tres bancos privados de mayor tamaño tienen una participación del 60% de las colocaciones del sistema bancario (esto excluye al Banco del Estado). Finalmente, las tres Administradoras de Fondos de Pensiones de mayor tamaño (son seis en total) acumulan el 70% de los fondos de pensiones, al momento del estudio. Por otra parte, siete ISAPRES (de un total de 18 en 2003) captaban cerca del 92% de los beneficiarios y el 93.4% de las cotizaciones.

Otros estudio realizado por Hugo Fazio (2005), en su *Mapa de la Extrema Riqueza*, elaborado en base a información de la Bolsa de Comercio y de la Superintendencia de Valores y Seguros, construye un ranking de patrimonio de sociedades anónimas e identifica a sus principales controladores por grupo económico. En el estudio se destacan los altos índices de concentración en la banca, ISAPRES, supermercados, comercio minorista[83], el sector farmacéutico y energético.

Los niveles de concentración de riquezas en Chile y valor del patrimonio neto de algunos grupos económicos, familias y personas en Chile

[81] Una fuente del estudio de Molina (2005) es Lefort y Walker (2004).
[82] Molina, 2005, pp. 9.
[83] Estas tendencias se refuerzan con las nuevas fusiones anunciadas como las de Falabella y D& S.

son altos incluso a nivel internacional. [84] Según la revista *Forbes*, en el 2008 en Chile hay cuatro familias / personas que son billonarios, es decir que tienen un stock de activos valuados sobre un billón de dólares: Luksic, Matte, Angelini y Piñera. La riqueza combinada de estas cuatro familias (en una población de cerca de 16 millones) y representa cerca del 12.5 del PIB chileno en el 2008 (ver Cuadro 2). Como referencia, en los Estados Unidos hay 406 billonarios en el año 2007 (en una población de 300 millones) cuyas fortunas combinadas alcanzan a más o menos el 10% del PIB del país. Parece que la riqueza en Estados Unidos está menos concentrada que en Chile.

[84] En el ámbito de los flujos, los ingresos de los gerentes y directores, y los dividendos y utilidades de los dueños de las unidades económicas grandes o dominantes en un sector tienden a ser mucho más altas que los salarios de los trabajadores y el personal administrativo y de servicios de estas mismas unidades productivas, generando una dispersión de ingresos significativas. Además estos niveles de ingresos son sistemáticamente más altos que los ingresos pagados en las PYMES y MIPIMES. Cabe mencionar que la medición estadística de estas tendencias puede subestimarse en la encuesta CASEN que tiende en general a reflejar más los ingresos provenientes del trabajo que los del capital, siendo estos últimos por lo general sub-declarados u omitidos por los encuestados.

Cuadro 4.2.

Individuos con el mayor valor neto en Chile, 2004 – 2008

(Valor neto en dólares y como % del PIB)

Nombres	2004 Mill. US$ (corrientes)	2005 Mill. US$ (corrientes)	2006 Mill. US$ (corrientes)	2007 Mill. US$ (corrientes)	2008 Mill. US$ (corrientes)	Ranking FORBES 2007	Ranking FORBES 2008
Andrónico Luksic 1/	3.400	4.200	..	..	10.000	..	77
Anacleto Angelini 2/	2.500	2.900	3.700	6.000	1.000	119	1062
Eliodoro Matte y familia	2.800	2.700	4.100	5.600	7.900	137	117
Sebastián Piñera	..	..	..	1.200	1.300	799	897
Cuatro mayores fortunas	**8.700**	**9.800**	**7.800**	**12.800**	**20.200**		
PIB de Chile (en US$ corrientes)	95.026	115.000	145.841	153.278	161.700		
Cuatro mayores fortunas como % del PIB	**9,16%**	**8,52%**	**5,35%**	**8,35%**	**12,49%**		

Fuente: Elaboración propia con datos de Fazio (2005), Forbes magazine (2008) y el WDI (2007).

Notas: En la columna (5) el PIB 2008 fue estimado basado en la proyección (4,0%) del Banco Central de Chile (Boletín Mensual, Vol. 81, No. 964, Junio 2008). 1/ Andrónico Luksic murió en Agosto, 2005. Su viuda, Iris Fontbona y familia heredaron su fortuna. 2/ Anacleto Angelini, falleció en Agosto, 2007. María Noseda Zambra, su viuda, quien heredó su fortuna.

Examinemos ahora la relación entre el crecimiento económico, la pobreza y la desigualdad de ingresos en el periodo post 1990. Como consecuencia, fundamentalmente, del mayor crecimiento económico de las últimas dos décadas, la pobreza (medida como un porcentaje de la población que se encuentra bajo una cierta línea de pobreza) se redujo de 45% en 1987 a 14.5 % en el 2006, fecha de la última encuesta CASEN publicada; asimismo la pobreza crítica (o extrema) disminuye de 17.4 por ciento en 1987 a 3.2 por ciento en el 2006, según las cifras oficiales (ver cuadro 3). Estos logros son importantes aunque los conceptos de pobreza y su medición (usando aun la canasta de consumo de los años 80) pueden ser controversiales como

indicadores de bienestar y grado de satisfacción individual con las oportunidades que ofrece el sistema económico. [85] Como se muestra en el gráfico 3 existe una clara relación inversa entre el crecimiento del PIB y la pobreza: cuando aumenta el PIB, crece el empleo y las remuneraciones y se reduce la proporción de la población ubicada por debajo de la línea de la pobreza. Sin embargo, la reducción de la pobreza de los últimos 20 años no se elimina la vulnerabilidad a caer nuevamente en la pobreza. De hecho, se estima que cerca del 30% de la población tiene ingresos dentro del 40% de la línea oficial de pobreza.[86] Esta situación revela que contingentes significativos de la población pueden caer en la pobreza si la economía es golpeada por *shocks* adversos que aumentan la desocupación y los salarios. En el 2009, para aminorar los efectos de la recesión y crisis internacional y el aumento del desempleo, que en Junio de 2009 alcanza a cerca de 700 mil personas, el gobierno chileno pagó en marzo un subsidio de $ 40.000 (equivalente a U$ 70) por carga familiar. Un "subsidio de invierno" del mismo monto se pagará también en el mes de Agosto.

La evolución del coeficiente de Gini que mide la desigualdad de ingresos es diferente en este periodo al comportamiento observado en la pobreza. El coeficiente de Gini [87] aplicado a los llamados ingresos autónomos, es decir a los ingresos generados por las personas en el mercado o el sector público, pero antes de transferencias del estado, registra un valor promedio de 56.7

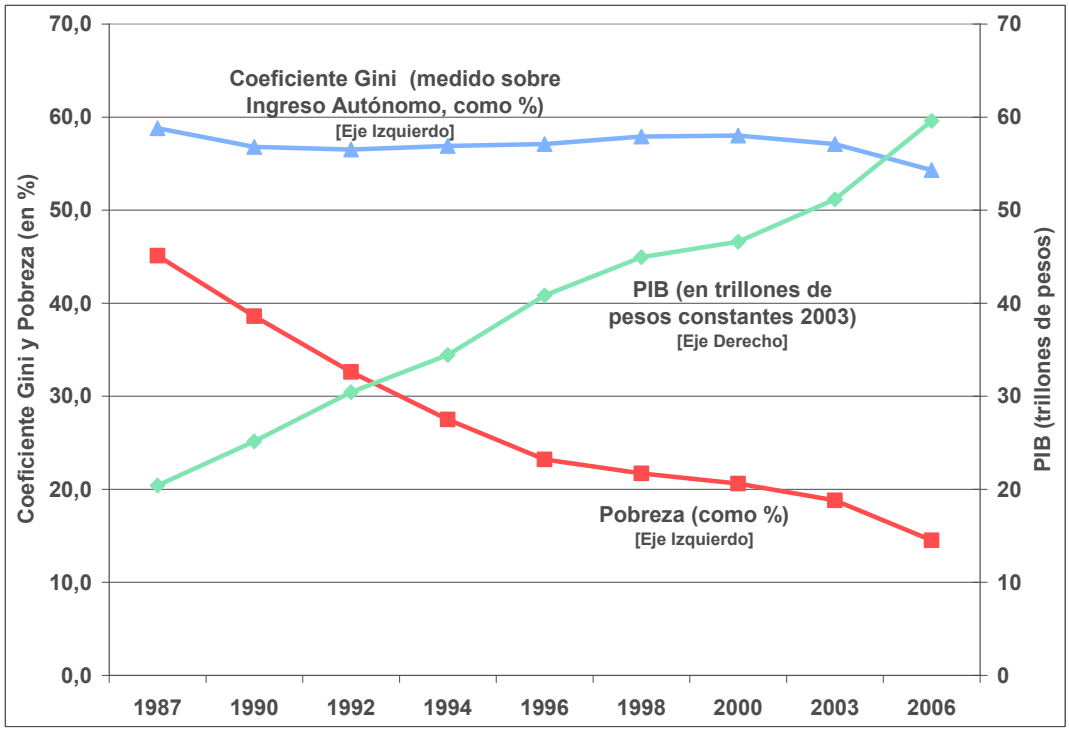
[85] El número exacto de personas fuera de la pobreza es sensible a la definición de la línea de pobreza. En Chile éstas se calculan usando la participación en el consumo de las familias basados en encuestas a hogares de los años ochenta. Algunos observadores argumentan que esta es una línea de pobreza baja (disminuyendo la pobreza medida).
[86] López y Millar 2008.
[87] El valor del coeficiente de Gini se ubica en el rango 0- 1; mayores valores del índice indican niveles más altos de desigualdad.

para el periodo 1987-2006. Cuando se calcula el valor promedio del coeficiente de Gini para el mismo periodo a los ingresos monetarios que si incluyen el valor de las transferencias del estado este baja, levemente, a 55.6. Es importante destacar que la relativa constancia del coeficiente de Gini a pesar de la aceleración en el crecimiento y la disminución de la pobreza de ese periodo. [88] Otros indicadores de desigualdad como el cociente entre el 10 por ciento más rico y el 10 por ciento más pobre (basado en la encuesta CASEN) sube de 39 en 1990 a 45 en el 2006 aunque baja si se considera como punto de referencia el año 1987.Por otra parte la participación en el ingreso total del 10 por ciento más rico se mantiene casi constante en el periodo 1987-2006 y durante casi todo el periodo de transición a la democracia.

[88] Solimano y Torche (2007) investigan la relación entre desigualdad y crecimiento en Chile y advierten el grado de independencia entre ambas variables. Para evidencia internacional, ver también el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2006 del World Bank (2005) dedicado a la Equidad y el Desarrollo que enfatiza la naturaleza multidimensional de la desigualdad abarcando determinantes económicos, institucionales y políticos. Véase Solimano (1998, 2005) para una discusión de las teorías sobre la desigualdad y la política social. Sobre los lazos entre la justicia distributiva y el desarrollo económico, ver Solimano, Aninat y Birdsall (2000). Hay una creciente literatura económica que señala que la desigualdad en el ingreso y la riqueza (relacionadas con la desigualdad de oportunidades) es problemática tanto por razones éticas como por razones instrumentales. La desigualdad puede dañar el crecimiento por medio de diversos canales: puede generar una polarización social e inestabilidad política, puede llevar a un aumento de la tributación en detrimento de la inversión, además, en las sociedades desiguales hay una pérdida económica porque muchos individuos talentosos y grupos sociales excluidos no pueden llevar a cabo sus iniciativas y potencial productivo debido a la falta de crédito, información limitada de las oportunidades, carencia de contactos sociales y reducido acceso al poder político.

Gráfico 4.2.

Chile: Crecimiento, pobreza y desigualdad, 1987 – 2006.



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Central de Chile (PIB) y encuestas CASEN (pobreza y coeficiente Gini).

Cuadro 4.3.

Pobreza y desigualdad en Chile, 1987 – 2006

Año	Pobreza (%)	Pobreza Extrema (%)	Coeficiente Gini (Ingreso autónomo) (%)	Coeficiente Gini (Ingreso monetario) (%)	Participación del Ingreso		Razón 10/1 (10mo decil vs. 1ero)
					10% más alto	10% más bajo	
1987	45,1	17,4	57,7	57,7	47,4	1,28	54
1990	38,6	12,9	56,3	56,2	47,3	1,43	39
1992	32,6	8,8	56,2	55,9	47,4	1,4	35
1994	27,5	7,6	56,4	54,9	47,2	1,35	37
1996	23,2	5,7	57,6	56,3	47,1	1,21	54
1998	21,7	5,6	57,8	57	47,4	--	53
2000	20,6	5,7	57,8	57,2	47,9	1,22	57
2003	18,8	4,7	56,7	55	46,9	1,37	46
2006	14,5	3,2	55,2	53,2	44,7	--	45

Fuente: elaboración propia con datos de: Chile: encuestas CASEN, 1987-2006. Participación del 10% más bajo, WDI del Banco Mundial 2007.

Cuadro 4.4.

Pobreza y desigualdad en otros Países de la OCDE y de Latinoamérica

(Años seleccionados)

País	Año	Pobreza (%)	Pobreza Extrema (%)	Coeficiente Gini (%)	Ingreso Medio por Decil (US$)		Razón interdecil P90/P10
					10% más alto	10% más bajo	
Brasil	2007	17.59	5.21	0.59	15987.80*	393.84*	27.90*
Finlandia	2005	7.30	--	0.27	51673.80	9048.53	3.20
Irlanda	2005	14.00	--	0.33	64534.00	7694.37	4.41
Portugal	2005	12.00	--	0.42	48678.73	3928.00	6.05
España	2005	14.00	--	0.32	47753.00	5243.00	4.59
Suecia	2005	5.00	--	0.23	44111.33	9431.58	2.78
EE-UU	2005	17.00	--	0.38	93075.00	5818.00	5.91
Uruguay	2006	8.39	0.02	0.46	18895.41**	940.15**	9.50**

Fuente: Country statistical profiles 2009, OCDE, para el caso de los países de dicha Organización.

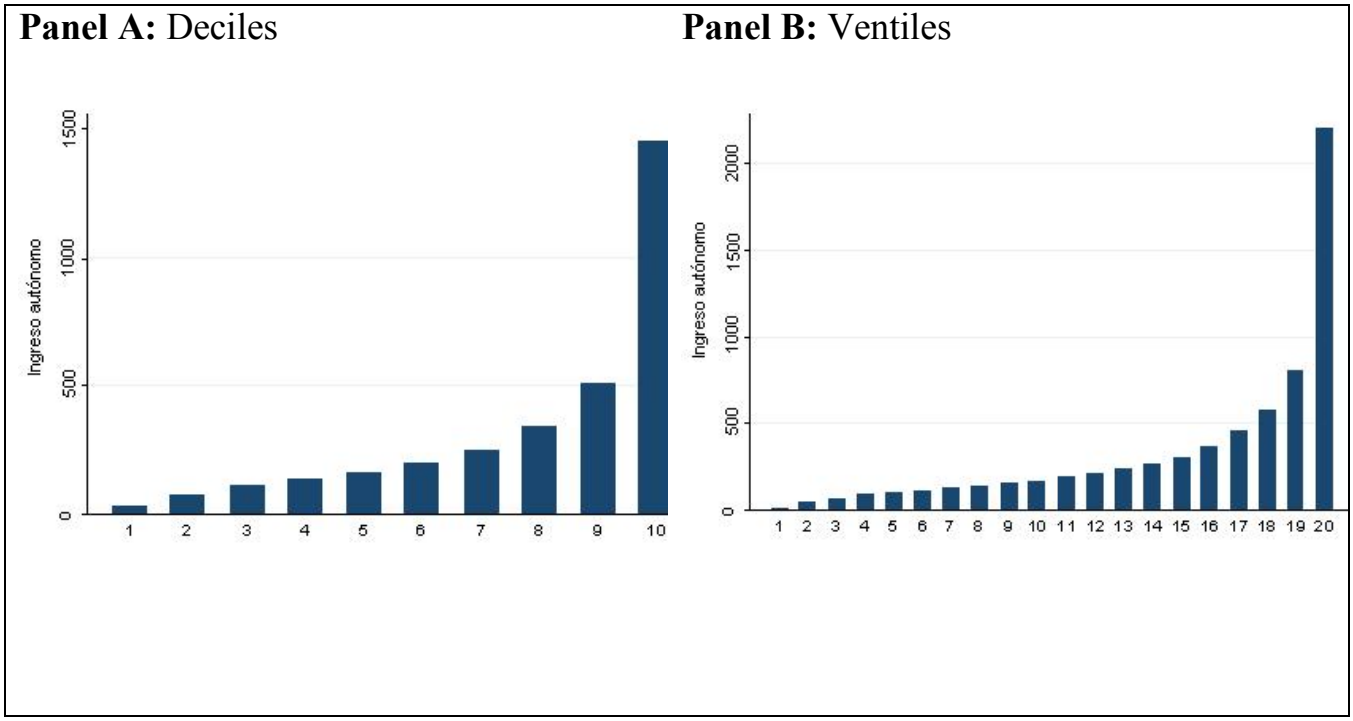
Datos oficiales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, para el caso de Brasil y Uruguay

Notas: * Estos datos corresponden al año 2003** Estos datos corresponden al año 2002

En una perspectiva internacional, ver cuadro 4, los indicadores de desigualdad de Chile son definitivamente altos, pero superados por Brasil. Los coeficientes de Gini de países de países como Uruguay, Finlandia, Irlanda, España, Suecia, Estados Unidos y Portugal son ciertamente inferiores a los de Chile.

Gráfico 4.3.

Chile: Ingresos promedio según grupos de ingresos, 2006
(en miles de pesos corrientes)



Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta CASEN 2006.

El gráfico 3 (paneles A y B) muestran como se dividen los ingresos por deciles y ventiles (la distribución ordenada por grupos de 5%). El gráfico muestra que la desigualdad de ingresos en Chile se debe, principalmente, a una concentración en la parte alta de la distribución (es decir, en los más ricos del 10 y 5%) más que a una pobreza muy acentuada en la base de la distribución de ingreso. Además, la distribución de ingresos es relativamente uniforme (baja disparidad de ingresos) desde los deciles 1 al 9, que incluye

desde los sectores pobres a distintos gradientes de la clase media.[89] La diferencia más importante está en la participación de ingreso de los más ricos en relación con el resto de la población. La misma observación se confirma en el cuadro 5 que muestra que los valores de los coeficientes Gini para la distribución completa (de los deciles 1 al 10) son significativamente mayores que los Gini del 1 al 9 (y décimo). En efecto, si el decil del segmento alto se excluye de la distribución total, los niveles resultantes de desigualdad no son demasiado diferentes de los niveles que se encuentran en países más igualitarios (un coeficiente de Gini inferior a 40%, ver cuadro 5).[90] La estimación de la riqueza combinada de estar 4 personas ricas es en Chile de 12, 5% del PIB (estimación del 2008).

Cuadro 5. Chile: Coeficientes Gini según grupos de ingresos, 1987 - 2006 (medidos sobre el Ingreso autónomo)

Año	Gini Total (%)	Gini Deciles 1-9 (%)	Gini 10mo decil (%)
1987	57,7	39,5	34,3
1990	56,3	36,4	37,6
1992	56,2	36,0	38,2
1994	56,3	37,0	39,4
1996	57,6	39,6	37,1
1998	57,8	39,6	36,4
2000	57,8	38,3	40,0
2003	56,7	37,5	39,6
2006	55,2	38,1	35,3
Promedio	56,8	38,0	37,5

Fuente: Solimano y Torche (2007) basado en encuestas CASEN 1987 - 2006.

[89] Solimano, 2009.
[90] Una nota matemática es de importancia aquí: debido a que la fórmula del Gini incluye varios términos de interacción, el total (o el promedio) del coeficiente Gini para la distribución completa no es el promedio del Gini para los Gini de los subcomponentes individuales.

Porque la desigualdad no disminuye en Chile?

La persistencia de la desigualdad en Chile después de dos décadas de la restauración de la democracia es uno de los hechos relevantes del modelo económico chileno. Esto plantea algunas interrogantes sobre la relación entre democracia e igualdad que merecen un ulterior análisis. La explicación de este fenómeno combina un conjunto de factores ligados a la estructura económica, la globalización y el marco de políticas públicas emprendidas en democracia, incluidas las debilidades y omisiones de estas políticas:

a) La apertura económica al exterior y la globalización hacen que los mercados laborales "premien", es decir paguen salarios y beneficios más altos a los individuos con educación terciaria, con capacidades empresariales y dispuestas a tomar riesgos. Estas personas, a menudo, vienen de familias acomodadas, cuentan con buenas conexiones sociales y acceso al crédito.
b) La alta concentración, ya mencionada, de la propiedad en sectores claves, tales como la banca, la manufactura, el comercio al por menor, las pensiones privadas y los proveedores de salud, farmacias y otros sectores con altas tasas de retorno por unidad de capital invertido (ver Solimano 2007).
c) Débiles mecanismos para impulsar la movilidad social y la acumulación de capital humano de calidad similar para ricos y pobres. Un factor importante en este factor de diferenciación social y desigualdad es el

rezago de la educación pública a la que asisten los hijos de las clases trabajadoras y sectores medios; esta educación pública se ve afectada por grandes diferencias en los recursos por estudiantes comparado con las escuelas privadas (una relación de uno a cuatro aproximadamente) y refuerza la falta de movilidad social y de desigualdad de ingreso.

d) Un bajo nivel de sindicalización de los trabajadores que limita su poder de negociación y reduce la capacidad del sector laboral de obtener una participación mayor de las crecientes ganancias de productividad que genera una economía que crece.[91]

Políticas Sociales

La ausencia de políticas públicas orientadas hacia una distribución de ingreso más igualitaria y hacia una redistribución de la riqueza, sin duda ha contribuido a mantener los altos niveles de desigualdad, aunque la situación material de los distintos estratos haya mejorado por el crecimiento económico.

Las políticas sociales de los gobiernos de la concertación se han guiado por lo menos cuatro principios generales, los que han evolucionado a través del tiempo: (i) el crecimiento económico debe ser la principal fuente para reducir la pobreza; (ii) el crecimiento debe ser acompañado por una política de incremento en el nivel y focalización en las transferencias monetarias a los más pobres y más vulnerables; (iii) incremento en el gasto público en educación, salud, vivienda y pensiones; (iv) grados mayores de protección social. La administración de Lagos inició una reforma de la salud a través del plan Auge y el gobierno de Bachelet, modifico la ley de educación

[91] El rol de la capacidad de negociación de los trabajadores en la apropiación de las ganancias de productividad fue subrayado por el famoso economista David Ricardo hace mucho tiempo.

sustituyendo la LOCE del régimen de Pinochet por la LEGE. Una realización importante del gobierno de Bachelet ha sido una reforma del sistema previsional para aumentar el nivel y cobertura de las pensiones universales, incorporar a los trabajadores independientes en el sistema y reducir discriminaciones de género en el sistema privado de pensiones. En el cuadro 8 se muestra una "matriz social" para dimensiones de políticas sociales y del trabajo desde 1990.

En retrospectiva, podemos relevar varias prioridades que debieran acompañar, a nuestro juicio, estas políticas sociales: a) incorporar como objetivo la adopción de políticas *explícitas y activas* orientadas a reducir la desigualdad de ingresos y la concentración de la propiedad y la riqueza en los grupos económicos; esto es diferente a las políticas anti-pobreza ; b) una mayor atención a la clase media como un sujeto válido de las políticas sociales, lo que parcialmente se ha corregido con el Plan Auge y la reforma previsional de 2007-2008, c) un fortalecimiento de la calidad de la educación pública reduciendo su brecha de recursos y capacidades en relación a la educación privada; d) la adopción de políticas laborales pro-empleo y reformas legales orientadas a equilibrar el poder de negociación de los trabajadores y empleadores, en un contexto en que el poder de los sindicatos fue significativamente debilitado desde el régimen de Pinochet. En efecto, mientras la tasa de sindicalización alcanzó a cerca del 16% en 1992 y en 2006 fue de más o menos 11%. En los años anteriores al golpe militar de 1973 esta tasa fue superior al 20%. En la actualidad el porcentaje de trabajadores sujetos a negociaciones colectivas es cercano al 8% (Riesco 2008).

Cuadro 4.6

Chile: Matriz Social, según gobierno, 1990 – 2008

	Administración Aylwin (1990 - 1994)	Administración Frei (1994 - 1999)	Administración Lagos (2000 - 2005)	Administración Bachelet (2006 - 2008)
Pobreza	Disminuye	Disminuye	Disminuye	Disminuye
Desigualdad (coeficiente Gini)	Alta	Alta	Alta	Pequeña disminución
Aumento y Focalización de Subsidios	Sí	Sí	Sí	Sí
Salario Real	Aumento real	Aumento real	Aumento real	Aumento real
Educación **- Gasto**	Aumento	Aumento	Aumento	Aumento
- Reformas	Programa P-900 (escuelas pobres), Programa MECE (calidad de la educación)	Extensión de la jornada escolar, Evaluación de Profesores	Periodo de 12 años de educación obligatorios, Alfabetización digital	Reforma Educacional
Salud **- Gasto**	Aumento	Aumento	Aumento	Aumento
- Reformas	Mejoras en hospitales públicos, extensión de cobertura	Mejoras en hospitales públicos, extensión de cobertura	Plan Auge, Modificación de la Ley de Isapres	
Reformas en Seguridad Social	No	No	No	Aprobado 2007 Implementado 2008
Metas de menor desigualdad hechas explícitas	No	No	No	Poco claro
Políticas de Desconcentración de la Propiedad	No	No	No	Parcial
Fortalecimiento de los Sindicatos y Organizaciones Sociales	Ligero	Ligero	Ligero	Ligero
Políticas de Defensa del Consumidor			Creación del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia; modificación de la Ley del Consumidor	Más activo
Democratización del Acceso a Crédito	Parcial	Parcial	Parcial/ Aumento	Parcial/ Aumento

Fuente: elaboración propia y Solimano y Pollack (2006).

4. Matriz Institucional y Democracia de Elites

La democracia chilena actual es producto de la turbulenta historia del país en las últimas cuatro décadas, la que se superpone con una tradición democrática que en América Latina fue una de las mas acendradas. Además la democracia actual ha sido influida por los compromisos asumidos a fines de los 80 por la concertación y la dictadura saliente. Como dijimos dichos compromisos se estructuraron en torno a la mantención del modelo económico, la permanencia del general Pinochet en la comandancia en jefe del ejército y la vigencia de la constitución de 1980.

En Chile el éxito del modelo económico implementado en los últimos 30 años adquirió prioridad absoluta tanto para el régimen militar como para las posteriores administraciones democráticas, que erigieron a los Ministros de Hacienda como las figuras preponderantes, casi sin contrapeso, en los gabinetes de gobierno, después del Presidente de la República. Este modelo económico ha necesitado, aun en democracia, de una sociedad con bajos grados de participación política a nivel ciudadano y con desmovilización social. La busca de un entorno de ideas favorable al modelo de sociedad de mercado se reflejo en otras esferas como la prensa. Este es el caso de los medios de prensa independientes y críticos que existían en el periodo final del régimen de Pinochet. Fue notoria la desaparición, en democracia, de la Revista APSI, Análisis, Fortín Mapocho y otros medios contestatarios en el periodo militar de los 80. El estado democrático, tampoco buscó fomentar

centros de investigación independiente y crítica a los que no les proporciono mayores recursos ni les dio prioridad como fuente de ideas y de formación de nuevos cuadros intelectuales, políticos y profesionales de recambio generacional. En contraste, el grueso de las energías de las diversas administraciones post 1990 fueron dedicadas a fortalecer el desempeño de la economía y consolidar el modelo económico neoliberal.

La matriz institucional vigente ha sido funcional a esta orientación estratégica. En efecto, las instituciones no sólo sirven para reducir "costos de transacción" sino también son funcionales para la preservación de posiciones de influencia y poder de las elites y la mantención del *status quo* político y económico[92], incluido los patrones vigentes de distribución del ingreso y la riqueza. A nivel político-constitucional Chile tiene un sistema presidencial fuerte, con iniciativa legislativa concentrada en el ejecutivo y un sistema binominal que premia la permanencia de coaliciones en el tiempo (Concertación por la Democracia y Alianza por Chile) y castiga electoralmente a los partidos y grupos que están fuera de estas alianzas, en especial a los partidos de izquierda que no son parte de la concertación, en particular el partido comunista. Este sistema le dio a partir de 1990 una considerable estabilidad al sistema político chileno pero en un marco excluyente; sin embargo este sistema no favorece ni incentiva cambios sistémicos en la sociedad chilena que puedan afectar los intereses de las elites políticas dominantes. El sistema como cohesionador de coaliciones parece estar haciendo crisis actualmente si lo medimos por el número de dirigentes importantes que han dejado, algunos voluntariamente y otros expulsados de

[92] Ver Acemoglou y Robinson (2006), Wright-Mills (1956).

los partidos de la concertación en el 2008 y el 2009, buscando un espacio político para su proyección individual y propuestas programáticas.[93]

A nivel de institucionalidad económica[94] se observa una mayor fortaleza e influencia de las instituciones a cargo de la política macroeconómica como el Banco Central y el Ministerio de Hacienda que de las instituciones a cargo del desarrollo productivo y de la política social. La independencia del Banco Central fue aprobada a fines del gobierno de Pinochet. El Banco Central tiene un consejo directivo cuyos miembros son nominados por 10 años en sus cargos; el instituto emisor considera como su único objetivo macroeconómico la mantención de una tasa de inflación baja, además de asegurar la normalidad de pagos internos y externos. El logro de objetivos de pleno empleo y crecimiento alto y estable fue dejado fuera de la carta constitutiva del Banco Central de Chile. Este mandato no ha sido modificado durante el periodo democrático iniciado en 1990. El Banco Central –que tiene el monopolio de creación de dinero en la economía– ha buscado tener un patrimonio neto positivo y se "capitalizó" mediante la transferencia de recursos de excedentes fiscales. Existe además un amplio consenso sobre el gran poder del Ministerio de Hacienda en la formulación y ejecución de la política económica a través de su principal herramienta que es el presupuesto fiscal y de su hegemonía absoluta en las materias económicas del país. Sus prioridades son dominantes sobre los ministerios

[93] Estos dirigentes incluyen Jorge Arrate, Marco Enriquez Ominami y Alejandro Navarro que dejaron el Partido Socialista, Adolfo Zaldívar que fue expulsado de la Democracia Cristiana y Fernando Flores y Jorge Schaulson también expulsados del Partido por la Democracia.

[94] Para un análisis a nivel de varios países de América Latina, de sus características institucionales desde el punto de vista de la capacidad de hacer políticas públicas véase Stein y Tommasi (2005) y Stein et al. (2005). Para un análisis del caso chileno usando una metodología similar a la de Stein, Tommasi y otros, véase Aninat et al. (2006).

del área social y su influencia, en ocasiones, puede superar incluso a los ministerios del área política del gobierno. Esta gran influencia del Ministerio de Hacienda viene del régimen militar y ha sido mantenido por los cuatro gobiernos de la concertación.

Una muestra de la heterogeneidad institucional prevaleciente en Chile es la menor influencia y capacidad institucional que se refleja en presupuestos más reducidos, menor dotación de profesionales e influencia dentro del sector público de los ministerios sociales (Educación, Salud, Vivienda) y la ausencia de un ministerio social y de desarrollo, con poder real, que tenga una capacidad efectiva de planificación de mediano plazo y que sea integrador de las políticas de los ministerios sociales y las políticas de desarrollo productivo diseñadas y ejecutadas por la CORFO (Corporación de Fomento). Otro tema que requiere más atención es la capacidad de entes como las Superintendencias de Bancos, de Sociedades Anónimas, de ISAPRE y de AFP, y la Fiscalía Nacional Económica para prevenir la formación de carteles, para asegurar la competencia en los distintos mercados, para cautelar por la protección de los consumidores frente a la acción y colusión de los grupos y agentes económicos de gran poder en la sociedad chilena.[95]

5. Comentarios Finales

[95] Es interesante notar las conexiones público-privadas: en efecto, hay un número significativo de ex-ministros y ex-altos funcionarios de gobierno en los directorios de grandes empresas privadas, directorios de bancos comerciales, Banco del Estado, empresas públicas y asociaciones gremiales de empresarios.

La economía y la sociedad chilena pueden mostrar progresos importantes pero también significativas carencias en los últimos 20 años. Su ingreso por habitante se duplicó, elevando el nivel de vida material de los chilenos, sin alterar la desigualad y se logró una transición a un sistema más democrático, aunque aun elitista, en condiciones de razonable estabilidad política y social. El modelo económico vigente ha creado prosperidad, y niveles de ahorro público que permiten políticas contra-cíclicas que si bien no aíslan al país de la crisis internacional, moderan sus efectos internos. Sin embargo la prosperidad y el manejo macroeconómico vienen también con altos grados de concentración económica de la riqueza y una persistente desigualdad de ingresos y oportunidades en un país con una estructura social muy diferenciada, segmentada y excluyente, y con una educación pública postergada, que enfrenta carencias de recursos y prioridad política efectiva. La actual concentración de poder económico es difícilmente compatible con una economía social de mercado competitivo y atomístico, con la noción del crecimiento con equidad y con una democracia participativa que, en una medida, formaron el ideario inicial de la transición post-Pinochet.

Los desafíos que enfrenta Chile del bicentenario y de las décadas siguientes son múltiples. La economía debe elevar su capacidad de crecimiento de largo plazo, para mantener la senda de elevación del ingreso por habitante pero este crecimiento debe ser menos dependiente de los recursos naturales no-renovables, debe ser amistoso con el medio ambiente, favorecer una localización geográfica de la actividad económica menos concentrada en la región metropolitana y favorecer un estilo de vida más humano, en ciudades menos congestionadas y más seguras. La reducción de

la desigualdad debe ser una prioridad. La experiencia de las dos últimas décadas, muestran que la distribución de ingresos es bastante insensible e invariante al crecimiento económico, al menos el patrón seguido en Chile. La dinámica de los mercados y la globalización, junto al acceso preferente al crédito, tecnología y mercados de las empresas grandes en relación a las medianas y pequeñas generan tendencias de concentración de mercados y riqueza, que debe ser contenido con políticas públicas de regulación económica, anti-colusión y pro-transparencia. Para esto el estado debe desplegar con fuerza las agencias que dispone para este fin y fortalecer las superintendencias y los mecanismos de protección del consumidor, ayudados de un control ciudadano, de la prensa y de las organizaciones sociales. Las políticas sociales deben ser más inclusivas, incorporando más efectivamente a las clases medias como legítimas beneficiarias de estas y fortaleciendo la protección social y la participación popular. Se deben complementar las políticas de subsidios monetarios y el avance hacia la universalidad de las pensiones, actuales ejes de las políticas de protección social, con políticas sociales de carácter estructural orientadas a mejorar la educación pública, la salud pública, la vivienda social y a reformar efectivamente el sistema de pensiones ofreciéndoles a los ciudadanos una opción publica que compita con el sistema privado que hoy prácticamente monopoliza la oferta de servicios previsionales.

Las políticas públicas no sólo se definen solo por propuestas técnicas refrendadas en elecciones presidenciales cada 4 o 6 años sino que también son afectadas, en gran medida, por la capacidad de presión de distintos grupos y clases sociales, partidos políticos, medios de comunicación e ideas

dominantes en la sociedad. Es importante consignar la debilidad relativa, en democracia, de los agentes sociales que históricamente tuvieron una agenda pro-igualdad en Chile como el movimiento de trabajadores, y otros grupos populares. Sin embargo se nota la irrupción de los estudiantes, con distintos grados de articulación y claridad de objetivos, los grupos ambientalistas y movimientos culturales y los sindicatos del sector público.

Finalmente, la matriz institucional chilena de los últimos 20 años, basada en el sistema binominal, la mantención de la constitución de Pinochet y la prioridad del modelo económico neoliberal han fortalecido las posiciones económicas y políticas de las elites dominantes en la sociedad chilena y los patrones de distribución de rentas y riquezas funcionales a este equilibrio social, legitimado, hasta ahora, por el crecimiento económico y los atractivos de la sociedad de consumo en un mundo globalizado. La democracia chilena, sin embargo registra índices preocupantes de falta de participación social con cerca de 2.5 millones de jóvenes entre 18 y 29 años no inscritos en los padrones, mas de 700 mil chilenos sin derecho de voto en el exterior y una alta concentración de los medios de comunicación en manos de grupos económicos. La necesidad de transformaciones económicas y sociales es evidente, pero requiere de reformas institucionales de largo alcance como una nueva constitución, democráticamente discutida y aprobada con amplia participación social, junto a una discusión amplia de las reformas necesarias al modelo económico y la política social hacia una economía más justa, dinámica y participativa.

Referencias

Acemoglu, Daron, y James Robinson (2006), Economic Origins of Dictatorship and Democracy, Cambridge University Press.

Aninat, Cristóbal, John Landregan, Patricio Navia y Joaquín Vial (2006), "Political institutions, policymaking processes and policy outcomes in Chile", Inter-American Development Bank, Research Network Working Paper R-521 (February).

Bennett, Hermán y Rodrigo Valdés (2001), "Series de términos de intercambio de frecuencia mensual para la economía chilena: 1965-1999 ", Documentos de trabajo, No. 98, Banco Central de Chile, Mayo.

CEPAL (2006), Anuario Estadístico para América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Naciones Unidas), Santiago, Chile.

Fazio, Hugo (2005), Mapa de la Extrema Riqueza al año 2005, LOM Ediciones, Colección Ciencias Sociales, Santiago, Chile.

Ffrench-Davis, Ricardo (2002), Economic Reforms in Chile. From Dictatorship to Democracy, Development and Inequality in the Market Economy Series. The University of Michigan Press, U.S.A.

Fuentes, Rodrigo, Mauricio Larraín y Klaus Schmidt-Hebbel (2006). "Sources of Growth and Behavior of TFPin Chile", Cuadernos de Economía, Vol. 43 (Mayo), pp. 113-142.

Lefort, Fernando y Eduardo Walker (2004), The Effect of Corporate Governance Practice on Company Valuation and Payment Policy in Chile, Escuela de Administración, Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.

Marcel, Mario y Andrés Solimano (1994) "The Distribution of Income and Economic Adjustment", in Bosworth, Barry, Rudiger Dornbusch and

Raúl Labán editors, The Chilean Economy, Policy Lessons and Challenges. The Brookings Institution, Washington, U.S.A.

Molina, Sergio (2005), Es el tiempo de la equidad, Academia Chilena de Ciencias Sociales, Políticas y Morales, Instituto de Chile y Banco del Desarrollo, Santiago, Chile.

Moser, Caroline (2007), "Asset Accumulation Policy and Poverty Reduction", Capítulo 5 en Moser, C. (editor) Reducing Global Poverty. The Case for Asset Accumulation. Brookings Institution, Washington DC.

Núñez, Javier y Roberto Gutiérrez (2004), "Class discrimination and meritocracy in the labor market: evidence from Chile", Estudios de Economía, Vol. 31, No. 2, (Diciembre), pp. 113-132.

Revista FORBES (online, 2007). www.forbes.com

Solimano, Andrés (1998) editor, Social Inequality. Values, Growth and the State, Development and Inequality in the Market Economy Series. The University of Michigan Press, Ann Arbor, U.S.A.

---- (2009) "Stylized Facts on the Middle Class and the Development Process", Chapter 2 in A.Estache and D. Leipziger, eds, Stuck in the Middle, Brookings Institution, Washington, DC.

Solimano, Andrés, Eduardo Aninat y Nancy Birdsall (2000) editors, Distributive Justice and Economic Development. The Case of Chile and Other Developing Countries, Development and Inequality in the Market Economy Series, The University of Michigan Press, Ann Arbor, U.S.A.

Solimano, Andrés y Molly Pollack (2006), La Mesa Coja: Prosperidad y Desigualdad en el Chile Democrático, Centro Internacional de Globalización y Desarrollo (CIGLOB), Santiago, Chile.

Solimano, Andrés (2007) “Social Protection and Asset Accumulation by the Middle Class and the Poor in Latin America”, capitulo 7 en Moser, C. editor, Reducing Global Poverty. The Case for Asset Accumulation. The Brookings Institution, Washington DC.

Solimano, Andrés y Arístides Torche (2007), “La distribución del ingreso en Chile (1987-2003): análisis y consideraciones de política”, Mimeo, CEPAL y Pontificia Universidad Católica de Chile.

Stein, Ernesto y Mariano Tommasi (2005). “Democratic institutions, policymaking processes, and the quality of policies in Latin America”, Inter-American Development Bank, Washington, DC. Unpublished.

Stein, Ernesto, Mariano Tommasi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora y Mark Payne (coordinadores), (2005). The politics of policies: Economic and social progress in Latin America, 2006 Report, Inter-American Development Bank, Washington, DC.

World Bank (online, 2007), World Development Indicators (WDI), Washington DC, U.S.A.

Wright-Mills, Charles (1956) The Power Elite. Basic Books.

Capitulo 5: Reflexiones finales y desafíos futuros.

Agosto 31, 2009

Los tres países analizados en este libro muestran diferencias significativas en sus patrones de gobernabilidad, estrategias de desarrollo actuales, estructuras sociales e historia institucional. Chile tiene un sistema político más estable y su democracia era considerada muy solida. Entre 1925 y 1973 solo conoció una interrupción del sistema democrático y la norma era que los presidentes elegidos terminaran sus periodos presidenciales. Esto naturalmente cambió con el golpe de estado del 11 de septiembre de 1973 que inauguró un periodo autoritario, bastante "estable" de 17 años. En cambio Argentina vivió, entre 1930 y 1983 una alta frecuencia de regímenes de facto con periodos de retorno a la democracia y ciclos de gobiernos civiles y militares. Fue un periodo de frecuentes crisis presidenciales, golpes de estado, exclusiones políticas y fragilidad democrática. Bolivia particularmente después de la revolución de 1952 también experimentó periodos de inestabilidad política, particularmente exacerbados a fines de la década de los 1960s y los 1970s con una alta frecuencia de golpes de estado y regímenes de facto. El último tercio del siglo XX fue volátil para estos tres países. Los años 1970 en Chile y Argentina fueron periodos de alta turbulencia política y colapso de la democracia y de instauración de cruentos regímenes militares apoyados por Estados Unidos. A nivel económico los países buscaron la solución a sus crisis económicas en regímenes de libre mercado, apertura externa, privatización, reducción del rol del estado y estabilización macroeconómica. El modelo Chileno fue más persistentemente aplicado y ha tenido mejores resultados en cuanto a estabilidad macro,

crecimiento económico y desarrollo exportador. La transición a la democracia en Argentina iniciada en 1983 tuvo lugar en un contexto de debilidad de las instituciones después de años de inestabilidad y autoritarismo. Asimismo el país sufrió una crisis hiperinflacionaria a fines de los 80 que forzó al presidente Raúl Alfonsín, primer jefe de estado desde el retorno a la democracia, a abandonar el poder antes del término de su periodo constitucional. En los años 1990s la economía fue estabilizada y el programa neoliberal de apertura, privatizaciones y desregulación de mercados fue acelerado por un presidente Peronista, Saúl Menem. La caída del gobierno del presidente radical Fernando de la Rúa a fines de 2001 dio inicio a dos administraciones también peronistas encabezados por Néstor y después por Cristina Kirchner que buscaron alejarse del neoliberalismo del periodo Menemista y adoptaron políticas con rasgos heterodoxos que incluyeron el no pago de parte de la deuda externa, autonomía del FMI, controles de precios, confiscación de los fondos de pensiones privados (AFJP) y políticas de intervención de empresas. Sin embargo aun no parece haber una agenda de renovación institucional que limite la tendencia al cortoplacismo y la volatilidad de las políticas públicas que han aquejado a Argentina por décadas.

Chile inició su transición a la democracia en 1990 y mantuvo un buen manejo económico con una alta dosis de continuidad económica en relación al periodo autoritario y dentro de las sucesivas administraciones democráticas. El modelo chileno administrado por una coalición de centro-izquierda ha privilegiado la estabilidad, el crecimiento con grados mayores de protección social, manteniendo una alta concentración de ingresos y riquezas

en el país. La democracia post-Pinochet contribuyo a la mantener la estructuras de poder económico y político de la sociedad chilena evitando la profundización democrática. El sistema binominal favorecía la estabilidad de las dos coaliciones dominantes (gobierno y oposición), mantenía el movimiento social, otrora muy activo, bastante congelado y con poca influencia en las decisiones públicas, mantenía a los chilenos en el exterior (muchos del exilio) sin derecho a voto y fomentaba una cultura política de elites (tecnocráticas, económicas y políticas) más que una política de masas.

Bolivia ensayó, en el periodo 1985-2005, una salida a sus problemas históricos de inestabilidad, crecimiento irregular y conflicto social con una combinación de neoliberalismo económico y democracia pactada en que los partidos políticos se ponían de acuerdo respecto a ciertos criterios básicos de gobernabilidad. Este modelo logro varias reformas económicas como la capitalización y la autonomía del Banco Central pero falló en incorporar a los beneficios de la mayor estabilidad y crecimiento a la "sociedad informal" formada por la economía informal y los movimientos sociales e indígenas que estaban fuera de la "democracia pactada". Como reacción a esta situación surgió el movimiento nacionalista e indigenista de Evo Morales que ascendió a la presidencia de Bolivia en el 2006, realizó una asamblea constituyente que redefinió parámetros importantes del contrato social boliviano como un estado pluri-nacional de 36 etnias originarias y redefinió aspectos de la organización y representación de las regiones. En lo económico, el gobierno de Evo Morales ha nacionalizado los hidrocarburos y revertido parte de las políticas pro-mercado y la capitalización adoptadas en el periodo 1985-2005.

Es claro que las democracias del cono sur a principios del siglo XXI están más consolidadas que en el pasado, aunque sienten en diversos grados el debilitamiento institucional de sus periodos autoritarios y de democracias frágiles. Este debilitamiento fue más serio en Argentina y Bolivia que en Chile donde los militares fortalecieron la institucionalidad macroeconómica lo que fue continuado por los gobiernos democráticos y heredaron un conjunto de instituciones y reglas orientadas a mantener el modelo económico, debilitar los sindicatos y a excluir a la izquierda radical del espectro político. El tema de la exclusión es común a los tres países pero con características diferentes. En Bolivia, la exclusión es a través de la economía informal y la diferenciación étnica, además de las diferencias regionales. En Argentina, las elites partidarias, sindicales y de los gobernadores provinciales detentan un alto grado de poder que no aparentemente no se extiende a otros actores políticos, en un contexto de administraciones públicas más débiles que lo que correspondería al nivel educativo del país y a un congreso históricamente débil. En Chile gran parte del poder lo detentan elites empresariales y financieras que han crecido y se han consolidado con la prosperidad y la concentración económica, combinada con una poderosa tecnocracia económica y de empresas que contrasta con el débil poder de los sindicatos y las organizaciones sociales populares y por un débil sector cultural y una intelectualidad con reducida influencia política. Los partidos gozan de tienen una baja apreciación pública, según las encuestas, pero son activos en mantener sus cuotas de poder en el aparato del estado. Los medios de comunicación están bastante concentrados y siguen una orientación, por lo general, conservadora.

Dentro de la diversidad económica, social e institucional de los tres países hay desafíos comunes entre ellos. Chile mantiene una dosis de continuidad en sus políticas económicas pero es una interrogante abierta si los actuales niveles de desigualdad y concentración económica se podrán mantener en el tiempo o si por el contrario son un equilibrio estable en una sociedad que apuesta a resolver la mayoría de sus problemas sociales vía crecimiento económico. La sociedad chilena también a congelado, hasta ahora, una agenda de reformas democratizadoras de largo alcance, que eliminen el sistema binominal, otorguen derecho a voto a los chilenos en el exterior, aprueben una nueva constitución superando la constitución de 1980 y abran paso a una mayor participación social amplia en las decisiones públicas y descentralice un país que gravita fuertemente en torno a la región metropolitana y la capital de Santiago.

Bolivia ha experimentado en años recientes un complejo proceso de inclusión social y democratización orientado a acomodar las demandas de participación y representación de sus poblaciones indígenas y de las regiones que desafían el centralismo. Este cambio se ha realizado por movilizaciones sociales y ha llevado a una asamblea constituyente y a la aprobación una nueva constitución. En qué medida el nuevo modelo social acomoda la demanda de las clases medias acomodadas y las elites tradicionales sin generar un gran conflicto social y polarización es un desafío abierto para Bolivia. Económicamente se están formulando políticas económicas más nacionalistas y con mayor rol del estado, que deben evitar hostilizar la inversión privada.

Argentina, se distanció del neoliberalismo de los 90 después de la crisis de 2001-2002 pero no implementó reformas políticas e institucionales de largo alcance y su manejo económico aparece como bastante discrecional, buscando un reposicionamiento del estado. Un desafío es como definir reglas claras que separen mercado y estado, sector público y sector privado, la participación de la carga tributaria entre el sector rural y urbano para mantener un clima de inversión adecuado.

El desafío económico común de los tres países, que parten de distintos niveles de desarrollo económico e institucional es consolidar la estabilidad, acelerar el crecimiento, reducir la pobreza y la desigualdad en un contexto de globalización y de una economía mundial recesiva y en crisis. Chile en las últimas tres décadas hizo avances importantes en modernización económica ha reducido la pobreza pero no la desigualdad. Ha aumentado la capacidad del estado de proveer protección social pero debe avanzar más en modernizar la educación pública y hacer más extensiva la salud pública. Bolivia y Argentina se encuentran en una coyuntura a económica distinta en el sentido que han revertido parte de las reformas estructurales neoliberales de los 1990s y buscan expandir el rol del estado en el sector productivo. El tema de la distribución de la renta de los recursos naturales y la tierra es común a los tres países. El tema de los derechos de propiedad y el rol del estado en la propiedad de los recursos no-renovables es un tema de renovada vigencia. La reforma de los partidos políticos, la mayor diversidad y pluralidad de los medios de comunicación y la eficacia de las instituciones públicas son otros temas comunes de reforma futura en el cono sur de América Latina.