UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS

TESIS DOCTORAL

Relación entre marco institucional y política de gasto público: una visión comparada entre Chile y Venezuela (2000-2010)

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Jorge López Rodríguez

Directores

Esther del Campo García
Francisco Javier Loscos Fernández

Madrid 2019

© Jorge López Rodríguez, 2018

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

Programa de Doctorado en

Ciencias Políticas y de la Administración y Relaciones Internacionales

Tesis Doctoral

RELACIÓN ENTRE MARCO INSTITUCIONAL Y POLÍTICA DE GASTO PÚBLICO: UNA VISIÓN COMPARADA ENTRE CHILE Y VENEZUELA (2000-2010)

ANTONIO JORGE LÓPEZ RODRÍGUEZ

Dirección:

Esther DEL CAMPO GARCÍA

Francisco Javier LOSCOS FERNÁNDEZ

(Universidad Complutense de Madrid)

Madrid, 2018

Agradecimientos

La elaboración de una tesis doctoral constituye un hito importante para quién la realiza, pues representa la culminación de un trabajo de largo aliento, no exento de complicaciones y sinsabores, que trae consigo, si embargo, una alegría desbordante y la sensación de alcanzar una rara especie de nueva perspectiva. Dicho esto, sólo resta agradecer a quienes fueron compañeros en este recorrido. A mi familia, mi esposa e hijas, quienes han sobrellevado largas jornadas y tortuosas conversaciones. A mis directores de tesis, la profesora Esther, quién siempre estuvo presta a ofrecerme una nueva oportunidad, y al profesor Loscos, quién ha tenido que lidiar con mis fallos y olvidos. Por último, agradecer a todos los familiares y amigos que han contribuido con su tiempo y dedicación para permitirme avanzar hacia el logro de esta meta.

ÍNDICE

Páginas

Agradecimientos……..……...……. **iii**

Índice analítico…….…... **vii**

SUMMARY……..……. **xv**

RESUMEN……..……...……. **xxi**

INTRODUCCIÓN……...…… **1**

Parte I

Capítulo 1:

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y DISEÑO METODOLÓGICO……. **11**

Capítulo 2:

MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL ……..… **27**

Parte II

Capítulo 3:

CHILE Y VENEZUELA: LAS DOS CARAS DE LA INSTITUCIONALIDAD FISCAL EN AMÉRICA LATINA ……...……...…..…… **105**

Capítulo 4:
EVOLUCIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICA DE AMÉRICA LATINA

(2000-2010) ……..…. **156**

Capítulo 5:
EL ANDAMIAJE Y DESARROLLO DE LA POLÍTICA FISCAL EN CHILE

Y VENEZUELA ……..……...……. **217**

Capítulo 6:
INFLUENCIA DE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL
EN EL DISEÑO Y EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL

EN CHILE Y VENEZUELA ……..……...……. 335

Capítulo 7:
IMPLICACIONES DE LA RELACIÓN ENTRE LA DINÁMICA

INSTITUCIONAL Y LA POLÍTICA FISCAL ……..……...……. 397

CONCLUSIONES……..……..……. 453

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS……...……..……..……. 458

ÍNDICE ANALÍTICO

Páginas

Agradecimientos…….……..……. iii

Índice ……..……... v

SUMMARY……..……. xv

RESUMEN……..……..……. xxi

INTRODUCCIÓN……..…… 1

Parte I

Capítulo 1:
PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y DISEÑO METODOLÓGICO…… 11

1.1. PRESENTACIÓN DE LOS CASOS Y DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN…….....… 11

1.2. EL DISEÑO METODOLÓGICO ……..……..… 12

1.2.1. Las preguntas de investigación, las hipótesis y las variables... 12
1.2.2. Sobre la delimitación temporal de la investigación…….. 14
1.2.3. Los objetivos de la investigación…….……..... 16
1.2.4. Sobre la justificación de los casos ……..……... 18
1.2.5. Sobre el método de investigación y análisis de la evidencia empírica ……..……... 21
1.2.6. Sobre la justificación y el aporte de la investigación……... 24

Capítulo 2:
MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL ……..… 27

2.1. LAS INSTITUCIONES COMO EJES DE LA COMPRENSIÓN DE LOS FENÓMENOS ECONÓMICOS, POLÍTICOS Y SOCIALES 27

2.1.1. La noción de institución como herramienta analítica…… 27
2.1.2. Los primeros aportes institucionalistas……..… 29

2.2. RENOVACIÓN Y RAMIFICACIÓN DE LA CORRIENTE INSTITUCIONALISTA……..…. 37

2.2.1. El Nuevo Institucionalismo: aspectos conceptuales……. 37
2.2.2 Del Institucionalismo clásico al nuevo institucionalismo…… 42

2.3. EL NUEVO INSTITUCIONALISMO: DE LA ELECCIÓN RACIONAL A LA VISIÓN HISTÓRICA…….…….…. 52

2.3.1. Aspectos fundamentales del nuevo institucionalismo de elección racional ……..……. 52
2.3.2. Rasgos destacados del nuevo institucionalismo histórico…… 62

2.4. POLÍTICA ECONÓMICA Y NUEVO INSTITUCIONALISMO … 70

2.4.1. Encaje de la visión institucionalista en el análisis de la política económica ……..…. 70
2.4.2. Influencia del marco institucional en el diseño y ejecución de la política económica ……..…….…… 74

2.5. LA POLÍTICA FISCAL DESDE LA ÓPTICA INSTITUCIONALISTA …….. 77

2.5.1. Naturaleza formal e informal del marco institucional ……. 84
2.5.2. Principales problemas que aborda el institucionalismo en materia fiscal ……..…..…… 88
2.5.3. Aporte institucionalista en la definición de las funciones e instrumentos del Estado en materia fiscal ……. 97

Parte II

Capítulo 3:
CHILE Y VENEZUELA: LAS DOS CARAS DE LA INSTITUCIONALIDAD FISCAL EN AMÉRICA LATINA ……...……..…..…… 105

3.1. TRANSICIÓN POLÍTICA Y EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL EN AMÉRICA LATINA. LOS CASOS DE CHILE Y VENEZUELA DESDE UNA PERSPECTIVA REGIONAL… 105
3.2. ANTECEDENTES DEL MARCO INSTITUCIONAL POLÍTICO EN CHILE Y VENEZUELA EN EL CAMBIO DE SIGLO:

UNA VISIÓN DE LA DÉCADA DE LOS NOVENTA…….…. 118

3.3. LLEGADA Y CONSOLIDACIÓN DE LA IZQUIERDA A CHILE Y VENEZUELA. ¿UNA NUEVA DINÁMICA INSTITUCIONAL? 129

3.4. ENCUENTROS Y DESENCUENTROS DESPUÉS DE UNA DÉCADA DE GOBIERNOS DE IZQUIERDA EN CHILE Y VENEZUELA 148

Capítulo 4:
EVOLUCIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICA DE AMÉRICA LATINA (2000-2010)…….…. 156

4.1. ANTECEDENTES: 1990-1999 ……..……..…… 156
4.2. INFLUENCIA DEL CONTEXTO INTERNACIONAL EN LA REGIÓN ……..…….. 176

4.3. 2000 – 2010, UNA DÉCADA DE EXPANSIÓN ECONÓMICA. ¿MOMENTO PROPICIO PARA LOS PLANTEAMIENTOS DE IZQUIERDA? …… 190

4.4. FORTALEZAS Y DEBILIDADES REGIONALES: UNA LECTURA EN CLAVE INSTITUCIONAL ……..…… 211

Capítulo 5:
EL ANDAMIAJE Y DESARROLLO DE LA POLÍTICA FISCAL EN CHILE Y VENEZUELA …….……..……. 217

5.1. UN RECORRIDO POR LA POLÍTICA FISCAL EN LAS DÉCADAS DE LOS OCHENTA Y LOS NOVENTA DEL SIGLO XX……. 217

5.1.1. Chile: legado de la dictadura y las reformas democráticas en el ámbito fiscal…….. ……. 217

5.1.2. Evolución de la política fiscal en Venezuela: crónica de una muerte económica anunciada ……... 237

5.2. LA POLÍTICA FISCAL: ENFOQUE, OBJETIVOS Y EJECUCIÓN …….. 250

5.2.1. Ricardo Lagos: continuidad de la política económica, disciplina fiscal y acento social ..…….. 250

5.2.2. Michelle Bachelet: pluralismo y profundización de las políticas sociales ……... 259

5.2.3. Evolución de la política fiscal en Venezuela: la llegada de Chávez al poder en dos etapas (1999-2003 y 2003-2010) ,,,,,,,,,,,,,,…… 269

5.3. INTERESES PROGRAMÁTICOS DE LOS GOBIERNOS DE LAGOS, BACHELET Y CHÁVEZ Y SU REFLEJO EN EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA FISCAL ……. 292

5.3.1. Alcance, logros y reveses de las políticas sociales de Lagos y Bachelet ……...…. 301

5.3.2. Entre el discurso y la realidad: logros de la política social durante la gestión de Hugo Chávez ……... 306

5.4. ¿ES LA SOSTENIBILIDAD UN ELEMENTO FUNDAMENTAL DEL MARCO INSTITUCIONAL FISCAL EN CHILE Y VENEZUELA? ……..... 310

5.5. ALGUNOS HECHOS ESTILIZADOS DE LA POLÍTICA FISCAL EN CHILE Y VENEZUELA ……..... 323

Capítulo 6:
INFLUENCIA DE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL EN EL DISEÑO Y EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL EN CHILE Y VENEZUELA …….……..……. 335

6.1. CONTEXTO INSTITUCIONAL A LA LLEGADA AL PODER DE HUGO CHÁVEZ, RICARDO LAGOS Y MICHELLE BACHELET ……..…. 335

6.1.1. Gobiernos de Lago y Bachelet…… 335

6.1.2. Gobiernos de Chávez…… 341

6.2. COORDINACIÓN MACROECONÓMICA Y ROL DE LOS PRINCIPALES ACTORES INSTITUCIONALES EN EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA FISCAL ……. 344

6.2.1. El Poder Ejecutivo ……... 347
6.2.2. El Poder Legislativo……..... 355
6.2.3. El Poder Judicial …..……... 362
6.2.4. Los partidos políticos ……... 363
6.2.5. Otros actores nacionales e internacionales ……... 369
6.2.6. Definición de la agenda en el proceso presupuestario.

Un proceso de negociación interinstitucional ……..… 372

6.3. REGLAS FISCALES Y MECANISMOS DE ESTABILIZACIÓN MACROECONÓMICA ……. 374

6.3.1. Naturaleza y tipos de las reglas fiscales: los casos de Chile y Venezuela ……...…. 374

A) Restricciones de carácter numérico………..……..…… 382

B) Marco plurianual …….…….…….. 385

C) Fondos de estabilización………...…….. 386

D) Reservas y seguros contra contingencias………....…….. 390

E) Leyes de Responsabilidad Fiscal………..…… 391

6.4. MEDIDAS MONETARIAS PARAFISCALES COMO HERRAMIENTAS PARA LA CORRECCIÓN DEL DÉFICIT FISCAL: ¿DISTORSIÓN INSTITUCIONAL O INSTITUCIÓN INFORMAL? ……..... 393

Capítulo 7:
IMPLICACIONES DE LA RELACIÓN ENTRE LA DINÁMICA INSTITUCIONAL Y LA POLÍTICA FISCAL …….……..……. 398

7.1. DISTORSIONES EN EL PROCESO DE DISEÑO DEL

PRESUPUESTO Y DE LA POLÍTICA FISCAL ……..…. 398

7.1.1. Proceso continuo de formulación presupuestaria: dinámicas e inercias ……... 398

7.1.2. Establecimiento de pisos presupuestarios e impuestos asociados a asociados a ámbitos concretos …… 401

7.1.3. Operaciones extrapresupuestarias…..……..…... 402
7.1.4. Gastos tributarios……... 404
7.1.5. Pasivos contingentes …….…... 405
7.1.6. Impacto de la informalidad presupuestaria en el desempeño de la política fiscal ……..…..… 406

7.2. DESEMPEÑO DE LOS ACTORES POLÍTICOS, INSTITUCIONES Y POLÍTICA FISCAL ……...…….. 409

7.2.1. Impacto de la variable institucional en la economía …….. 409
7.2.2. La dinámica institucional en democracia: una aproximación desde el ámbito fiscal ……..... 414

7.3. ASPIRACIONES SOCIALES EN LA RELACION ENTRE EL MARCO INSTITUCIONAL Y GASTO PÚBLICO ……. 420
7.3.1. Aportes institucionales en el ámbito de la política social …. 420
7.3.2. Evolución del componente social en el gasto público …… 430

7.3.3. Tributación, dimensión social e institucionalidad ……..…... 438

7.4. LA RELACIÓN ENTRE MARCO INSTITUCIONAL Y POLÍTICA FISCAL: UNA MIRADA AL FUTURO ……..... 449

CONCLUSIONES…….…….……. 454

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS……...…….…….……. 461

ÍNDICE DE TABLAS

Páginas

Capítulo 2:

Tabla II.1. Corrientes del Institucionalismo en Economía y Principales Representantes …….……45

Tabla II.2. Nuevo Institucionalismo (NI) en Ciencia Política: Clasificaciones de Peters (2012) y Hall y Taylor (1996) …….....52

Capítulo 4:

Tabla IV-1. Principales Características de las Reglas Fiscales de América Latina……..182

Tabla IV.2. Valores de los cuatro grandes presupuestos políticos……..…….193

Tabla IV.3. América Latina. Índice de Gini……..……...197

Tabla IV.4. América Latina. Gasto Social del gobierno central como proporción del PIB …….…..…….201

Tabla IV.5. América Latina y OCDE. Presión fiscal ……..……..204

Tabla IV.6. América Latina. Ingresos tributarios indirectos como porcentaje del PIB……..……..… 206

Capítulo 5:

Tabla V-1. Producto Interno Bruto (PIB) por tipo de actividad económica…...225

Tabla V-2. Gasto social Gobierno Central de Chile…….236

Tabla V-3. Grado de apertura de la Economía y caída de las exportaciones durante la crisis económica……..….262

Tabla V-4. Plan de Estímulo Económico. Impacto en el PIB (2009)……265

Tabla V.5. Gasto social Gobierno Central……...276

Tabla V.6. Ingresos tributarios por tipo de impuesto en porcentajes del PIB..…281

Tabla V-7. Aportes al Fonden realizados por el BCV y al Gasto Social…….290

Tabla V-8. Evolución de las políticas sociales en Chile 1980-2010…….…….301

Capítulo 7:

Tabla VII-1. Gasto público social con respecto al PIB de Chile y Venezuela, 2000 ……...431

Tabla VII-2. Gasto público social con respecto al PIB de Chile y Venezuela, 2010……432

Tabla VII-3. Gasto público social con respecto al PIB de Chile, 2000-2010…..….432

Tabla VII-4. Gasto público social con respecto al PIB de Chile, 2000-2010…….434

Tabla VII-5. Tipos aplicados del impuesto sobre la renta y el IVA, 2000-2007….439

Tabla VII-6. Situación de los indicadores sociales de Chile y Venezuela, 2000….442

Tabla VII-7. Situación de los indicadores sociales de Chile y Venezuela, 2010…443

Tabla VII-8. Situación de los indicadores sociales de Chile, 2000-2010……..…445

Tabla VII-9. Situación de los indicadores sociales de Venezuela, 2000-2010…….448

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Capítulo 4

Gráfico IV-1. Gasto Público en América Latina…….…….166

Gráfico IV-2. Gasto Público/PIB. 1990-1999……167

Gráfico IV-3. Salario mínimo real…….169

Gráfico IV-4. México y América Latina. Variación PIB a precios constantes…..174

Gráfico IV-5. América Latina. Variación PIB a precios constantes……..177

Gráfico IV-6. América Latina. Variación del Índice de Precios

al Consumidor IPC…….179

Gráfico IV-7. Ingresos Tributarios……184

Gráfico IV-8. Exportación de bienes primarios……..187

Gráfico IV-9. 12 años cambiantes…….209

Capítulo 5

Gráfico V-1. Exportaciones de bienes……224

Gráfico V-2. Tasa de desocupación……226

Gráfico V-3. Tasa de desocupación……227

Gráfico V-4. Deuda Pública Total…….….232

Gráfico V-5. Resultado global Gobierno Central……..…233

Gráfico V-6. Índice de precios al consumidor……...234

Gráfico V-7. Variación porcentual del PIB real……..235

Gráfico V-8. Variación porcentual gasto de consume final y formación bruta de capital……236

Gráfico V-9. Resultado global Gobierno Central…….243

Gráfico V-10. Resultado global Gobierno Central……...257

Gráfico V-11. Variación porcentual del PIB real…….257

Gráfico V-12. Precio efectivo del cobre…….263

Gráfico V-13. Variación porcentual real de las exportaciones……..…..263

Gráfico V-14. Variación porcentual real del gasto de consumo final y la formación bruta de capital……264

Gráfico V-15. Variación porcentual real del gasto de consumo final y la formación bruta de capital……277

Gráfico V-16. Resultado global Gobierno Central……...278

Gráfico V-17. Cesta pretrolera venezolana……..279

Gráfico V-18. Resultado global Gobierno Central……...282

Gráfico V-19. Gasto total Gobierno Central……283

Gráfico V-20. Cesta petrolera venezolana…….284

Gráfico V-21. Variación porcentual del PIB real…….284

Gráfico V-22. Tipo de cmbio real efectivo TCRE…….285

Gráfico V-23. Cesta petrolera venezolana trimestral……...287

Gráfico V-24. Variación porcentual trimestral del PIB real……...287

Gráfico V-25. Resultado global Gobierno Central……...312

Gráfico V-26. Deuda pública total…….313

Gráfico V-27. Deuda pública interna y externa……314

Gráfico V-28. Gasto del Gobierno Central. Venezuela……331

Gráfico V-29. Precio efectivo del cobre…….332

Gráfico V-30. Gasto del Gobierno Central. Chile……334

RELATIONSHIP BETWEEN INSTITUTIONAL FRAMEWORK AND PUBLIC EXPENDITURE POLICY: A COMPARATIVE VISION BETWEEN CHILE AND VENEZUELA (2000-2010)

-SUMMARY-

During the period between the end of the nineteenth century and the beginning of the twentieth, the world economy was subjected to a series of transformations of great significance in terms of trade, both from a microeconomic perspective and from a macroeconomic perspective. The growing dynamism of international trade, the emergence of new ideologies and currents of thought, and the thrust of new technologies applied to multiple fields of daily life redefined, not only the incentive structures that drove individuals and organizations, but also remodeled the meeting spaces at the economic, political and social levels. It is in this environment that institutionalism emerges. First, as a critique of the neoclassical vision of social phenomena and, especially, of economics. Then, as a line of thought with its own approaches, which sought to explain social reality in a more inclusive and transversal way.

It is from the decade of the seventies of the twentieth century when institutionalism, in its classical version, would undergo a profound renewal by the hand of a group of economists, political scientists and sociologists, who further expanded the radius of action of institutionalism, incorporating new analytical tools and opening new fields of research beyond the borders of economic science.

This is how, within the framework of institutionalism, variants begin to emerge in which one or another perspective predominates. Even institutionalism adopts postulates derived from rational choice, which connect with the spirit of economic neoclassicism. One of the main theoretical ramifications of institutionalism is the historical, which, perhaps, is that which retains more points of connection with classical

institutionalism, while allowing a greater degree of assimilation of approaches from political science and / or sociology.

The field in which the present doctoral thesis is located is that of historical institutionalism, not only because of the wealth and opportunity of its conceptual baggage, but also because of the approach that allows a subject such as public expenditure, from a comparative perspective. Among the referents of historical institutionalism in economics is Douglass North, who developed a good part of his academic work around the influence of the institutional framework in the economy, not from a static position, but appealing to the importance of change or the evolution of the relationship between institutions and economy over time.

In this sense, the present doctoral thesis finds its original motivation in works such as North's, when trying to establish as a topic of study the relationship between the existing institutional framework in Chile and Venezuela, and the policy of public expenditure developed by the fiscal authorities.

The interest in approaching the comparative analysis between the cases of Chile and Venezuela during the period between 2000 -2010 responds, on the one hand, to the similarities existing in the economic and political spheres that these two countries had towards the end of the decade of the ninety of the twentieth century and, on the other, that these two nations, with the turn of the decade, would become a reference for Latin America, becoming clear examples of the shift to the left that a large part of the region would experience in the political plane.

In this way, the working hypothesis establishes that there is a direct relationship between the institutional framework and public expenditure, the latter being understood as the dependent variable that best expresses the nature of fiscal policy.

The main objective of the present doctoral thesis is to establish the existence of a relationship between all the main formal and informal institutions, and the process of design and definition of public expenditure policy. To this end, an in-depth analysis is made of the institutions that are most important in the framework of fiscal policy, both

from the perspective of the actors involved in its establishment and from the perspective of its potential beneficiaries.

On the other hand, it is possible to identify two secondary objectives, such as the characterization and description of the institutional environment in Chile and Venezuela during the analyzed period, and the definition of the nature of their respective public expenditure policy.

In the process of elaboration of the doctoral thesis, some considerations were also raised that, without being part of the objectives of the research itself, allowed to deepen the understanding of the theoretical framework referring to institutionalism, both the classic postulated by Veblen, Commons or Mitchell, as the one linked to the new institutionalism. Indeed, these considerations include, on the one hand, the establishment of differences in the evolution of institutionalist currents in the context of political science and economics, and on the other, the need to develop a classification of the institutionalist current from its origins, as a way of framing the subsequent categorization made by other authors from the perspective of the new institutionalism. These two dimensions of analysis are important because they allow us to give shape to a current of thought that had its origin in the economy and that was later projected to the rest of the social sciences.

In order to carry out the analysis of the relationship between the institutional framework and public expenditure, we appeal to the strengths of comparative analysis, both in its synchronic and diachronic dimensions. Indeed, the combination of both perspectives not only allows us to contrast the link between the framework of institutions and public expenditure at a given time (the period between 2000 and 2010), but also opens the possibility of addressing the notion of institutional change and its influence on public spending policies or, to put it another way, make an approximation to the dynamics that surrounded the influence of institutions on public spending.

The comparison process was carried out based on qualitative and quantitative indicators that reflect the evolution of the variables analyzed. In the case of public expenditure, statistics from the Economic Commission for Latin America (ECLAC) were used, referring to the central government, which ensured not only comparability

over time and among the countries analyzed, but also allowed for a precise evolution of the transit of the variable in time. The institutional framework was approached from a qualitative point of view, making a broad description and analysis, not only of the main institutional actors involved and their behavioral patterns, but of the so-called "rules of the game", both formal and informal.

The work will be structured in two parts. In the first, a detailed description of the design and elaboration of the research work is presented, in which the motivations that led to the definition of the study problem and the establishment of the objectives, both general and specific, are exposed. In this first part, in turn, the conceptual framework is presented in which an approach is made to the fundamental elements of institutionalism, historical institutionalism and some of the theoretical developments that approach their approaches to the fiscal orbit.

The second part of the doctoral research is organized into five chapters. The first chapter is called "Chile and Venezuela: the two faces of fiscal institutions in Latin America" and it will deal with the aspects that describe some of the key elements of the institutional baggage of the governmental efforts of Hugo Chávez, Ricardo Lagos and Michelle Bachelet.

In the second chapter ("Economic and political evolution of Latin America 2000-2010"), we will analyze the regional economic and political context in which the presidential efforts under study are framed. The third chapter is called "Scaffolding and development of fiscal policy in Chile and Venezuela", and it will be carried out an analysis of the fiscal policy of the three governments, with special emphasis on the policy instruments that will serve to establish and deepen the relationship with the institutions of each country. The fourth chapter, entitled "Influence of the institutional structure on the design and execution of public expenditure policy in Chile and Venezuela", will deepen the analysis of the network of institutional actors that are directly and indirectly part of the process of design and execution of fiscal policy. Finally, in the fifth chapter, the main institutional distortions that fiscal policy may suffer will be studied, while an approximation of the social dimension of this policy will be made.

The main conclusion is that there is a direct relationship between the institutional dynamics and the process that leads to the design and execution of fiscal policy. Not only is the nature of the actors that are part of the institutions linked to the fiscal sphere fundamental, but so is the incentive structure that encourages them to act and modify their behavior patterns. In this way, it is evident that the formal nature of the institutions is what contributes most to the development of effective fiscal measures and to obtaining better and more stable results. Likewise, it is emphasized that the degree of institutional informality distorts the mechanisms of fiscal policy and limits its sustainability.

From the comparison of the cases of Chile and Venezuela, valuable arguments can be obtained, both the first and the second dimension of the relationship. This demonstrates the transition from Chilean fiscal policy from high informality spaces (seventies and first phase of the Pinochet dictatorship) to less informality (Lagos and Bachelet governments), from which more stable results are obtained. favorable. A clear example of this is the response capacity of the fiscal stabilization rules and mechanisms in the face of the 2008 financial crisis and its aftermath in the rest of the world economy between 2009 and 2010, which allowed Chile to adopt a policy successful countercyclical. In Venezuela, the dismantling of the incipient fiscal rules, the mechanisms of macroeconomic stabilization, the autonomy and independence of other institutional actors involved in fiscal policy and the incentive structure prone to transparency, affected over time in the collapse of the management capacity of the fiscal authorities.

About the two specific objectives within the framework of the doctoral thesis, the first of them sought to establish a characterization of the institutional environment associated with the fiscal field in Chile and Venezuela. In this sense, chapter 6 analyzes the main institutional actors associated with fiscal policy. It stands out, as would be expected, the position assumed by the executive branch, a key player in the process of designing and executing fiscal policy, both in Chile and in Venezuela. Around this pre-eminent nature of the executive power, there are some factors that have contributed to its limitation in the case of Chile or its strengthening, from every point of view, in Venezuela. It also addresses the position of the legislature and how it has gained

institutional ground as a result of the development of fiscal rules, the greater weight of the opposition and the incentives to increase the degree of transparency in fiscal management. Finally, the importance and influence of other institutional actors such as the judiciary, political parties and other actors at the internal and external levels is established.

Key words: institutions, new institutionalism, fiscal policy, public spending

RELACIÓN ENTRE MARCO INSTITUCIONAL Y POLÍTICA DE GASTO PÚBLICO: UNA VISIÓN COMPARADA ENTRE CHILE Y VENEZUELA (2000-2010)

-RESUMEN-

Durante el período comprendido entre el final del siglo XIX y el comienzo del XX, la economía mundial estuvo sometida a una serie de transformaciones de gran calado en las relaciones de intercambio, tanto desde una perspectiva microeconómica, como desde una óptica macroeconómica. El creciente dinamismo del comercio internacional, la irrupción de nuevas ideologías y corrientes de pensamiento, y el empuje de las nuevas tecnologías aplicadas a múltiples campos de la vida cotidiana redefinían, no sólo las estructuras de incentivos que impulsaban a individuos y organizaciones, sino que remodelaban los espacios de encuentro en los planos económico, político y social. Es en este entorno que surge el institucionalismo. Primero, como crítica a la visión neoclásica de los fenómenos sociales y, en especial, de la economía. Luego, como línea de pensamiento con planteamientos propios, que buscaba explicar la realidad social de forma más incluyente y transversal.

Es a partir de la década de los setenta del siglo XX cuando el institucionalismo, en su versión clásica, experimentaría una profunda renovación de la mano de un grupo de economistas, politólogos y sociólogos, quienes ampliaron aún más el radio de acción del institucionalismo, incorporando nuevas herramientas analíticas y abriendo nuevos campos de investigación más allá de las fronteras de la ciencia económica.

Es así como en el marco del institucionalismo comienzan a surgir variantes en las que predomina una u otra perspectiva. Incluso, el institucionalismo adopta postulados provenientes de la elección racional, las cuales entroncan con el espíritu del neoclasicismo económico. Una de las principales ramificaciones teóricas del institucionalismo es la histórica, la cual, tal vez, sea la que conserve más puntos de conexión con el institucionalismo clásico, al tiempo que es la que permite una mayor grado de asimilación de planteamientos provenientes de la ciencia política y/o la sociología.

El campo en el que se ubica la presente tesis doctoral es el del institucionalismo histórico, no sólo por la riqueza y oportunidad de su bagaje conceptual, sino por el acercamiento que permite a un tema como el del gasto público, desde una visión comparada. Entre los referentes del institucionalismo histórico en economía destaca Douglass North, quién desarrolló buena parte de su trabajo académico en torno a la influencia del marco institucional en la economía, no desde una posición estática, sino apelando a la importancia del cambio o la evolución de la relación entre instituciones y economía en el tiempo.

En este sentido, la presente tesis doctoral encuentra su motivación original en trabajos como el de North, al tratar de establecer como tema de estudio la relación entre el entramado institucional existente en Chile y Venezuela, y la política de gasto público desarrollada por las autoridades fiscales de cada uno de estos países.

El interés por abordar el análisis comparativo entre los casos de Chile y Venezuela durante el período comprendido entre 2000 y 2010 responde, por una parte, a las similitudes existentes en los ámbitos económico y político que estos dos países poseían hacia finales de la década de los noventa del siglo XX y, por la otra, a que estas dos naciones, con el devenir de la década, se convertirían en sendas referencias para América Latina, al constituirse en claros ejemplos del giro a la izquierda que experimentaría buena parte de la región en el plano político.

De este modo, la hipótesis de trabajo establece que existe una relación directa entre el marco institucional y el gasto público, entendiéndose este último, como la variable dependiente que mejor expresa la naturaleza de la política fiscal.

El principal objetivo de la presente tesis doctoral es el de establecer la existencia de una relación entre el conjunto de las principales instituciones formales e informales, y el proceso de diseño y definición de la política de gasto público. Con este fin, se profundiza en el análisis de las instituciones que mayor relieve adquieren en el marco de la política fiscal, tanto desde la óptica de los actores que participan en su establecimiento, como desde la perspectiva de sus potenciales beneficiarios.

Por otra parte, es posible identificar dos objetivos específicos o secundarios como lo son la caracterización y descripción del entorno institucional en Chile y Venezuela durante el período analizado, y la definición de la naturaleza de su respectiva política de gasto público.

En el proceso de elaboración de la tesis doctoral, asimismo, se plantearon algunas consideraciones que, sin formar parte de los objetivos de la investigación propiamente dichos,

permitieron ahondar en la comprensión del marco teórico referido al institucionalismo, tanto del clásico postulado por Veblen, Commons o Mitchell, como del vinculado al nuevo institucionalismo. En efecto, entre estas consideraciones destacan, por una parte, el establecimiento de las diferencias en la evolución de las corrientes institucionalistas en el contexto de la ciencia política y la economía, y por otra, la necesidad de desarrollar una clasificación de la corriente institucionalista desde sus orígenes, como forma de enmarcar la posterior categorización hecha por otros autores desde la óptica del nuevo institucionalismo. Estas dos dimensiones del análisis son importantes porque permiten dar forma a una corriente de pensamiento que tuvo su origen en la economía y que luego se proyectó al resto de las ciencias sociales.

Para llevar a cabo el análisis de la relación entre marco institucional y gasto público se apela a las fortalezas que presenta el análisis comparativo, tanto en su dimensión sincrónica, como diacrónico. En efecto, la conjunción de ambas perspectivas, no sólo permite contrastar la vinculación entre el entramado de instituciones y el gasto público en un momento dado (el período comprendido entre 2000 y 2010), sino que abre la posibilidad de abordar la noción de cambio institucional y su influencia en las políticas de gasto público o, dicho de otra forma, realizar una aproximación a las dinámicas que rodearon la influencia de las instituciones en el gasto público.

El proceso de comparación se llevó a cabo a partir de indicadores de carácter cualitativo y cuantitativo que reflejaran la evolución de las variables analizadas. En el caso del gasto público, se emplearon estadísticas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) referidas al gobierno central, las cuales aseguraron, no sólo la comparabilidad en el tiempo y entre los países analizados, sino que permitieron hacer una evolución precisa del tránsito de la variable en el tiempo. El marco institucional se abordó desde un punto de vista cualitativo haciendo una amplia descripción y análisis, no sólo de los principales actores institucionales implicados y sus pautas de comportamiento, sino de las llamadas “reglas de juego”, tanto de carácter formal, como informal.

El trabajo se estructurará en dos partes. En la primera, se expone una descripción detallada del diseño y elaboración del trabajo de investigación, en la cual se exponen las

motivaciones que condujeron a la definición del problema de estudio y el establecimiento de los objetivos, tanto generales, como específicos. En esta primera parte, a su vez, se presenta el marco conceptual en el que se lleva a cabo una aproximación a los elementos fundamentales del institucionalismo, el institucionalismo histórico y algunos de los desarrollos teóricos que acercan sus planteamientos a la órbita de lo fiscal.

La segunda parte de la investigación doctoral se encuentra organizada en cinco capítulos. El primer capítulo se denomina "Chile y Venezuela: las dos caras de la institucionalidad fiscal en América Latina" y en él se tratarán los aspectos que describen algunos de los elementos clave del bagaje institucional de las gestiones gubernamentales de Hugo Chávez, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet.

En el segundo capítulo ("Evolución económica y política de América Latina 2000-2010"), se analizará el contexto económico y político regional en el que se enmarcan las gestiones presidenciales objeto de estudio. El tercer capítulo se denomina "Andamiaje y desarrollo de la política fiscal en Chile y Venezuela", y en él se llevará a cabo un análisis de la política fiscal de los tres gobiernos, haciendo un especial hincapié en los instrumentos de política que servirán para establecer y ahondar en la relación con las instituciones de cada país. El cuarto capítulo, se titula "Influencia de la estructura institucional en el diseño y ejecución de la política de gasto público en Chile y Venezuela", ahondará en el análisis de la red de actores institucionales que forman parte, de manera directa e indirecta, en el proceso de diseño y ejecución de la política fiscal. Por último, en el quinto capítulo, se estudiarán las principales distorsiones institucionales de las que puede adolecer la política fiscal, al tiempo que se hará una aproximación a la dimensión social de dicha política.

La principal conclusión establece que existe una relación directa entre la dinámica institucional y el proceso que lleva al diseño y ejecución de la política fiscal. No sólo resulta fundamental la naturaleza de los actores que forman parte de la institucionalidad vinculada al ámbito fiscal, sino que también lo es la estructura de incentivos que impulsa a éstos a actuar y modificar sus pautas de conducta. De este modo, se evidencia que el carácter formal de las instituciones es lo más contribuye al desarrollo de medidas

fiscales eficaces y a la obtención de mejores y más estables resultados. Asimismo, se pone de relieve que el grado de informalidad institucional distorsiona los mecanismos de la política fiscal y limita su sostenibilidad.

De la comparación de los casos de Chile y Venezuela se pueden obtener valiosos argumentos de sustentan, tanto la primera, como la segunda dimensión de la relación. Se evidencia, así, el tránsito de la política fiscal chilena desde espacios de alta informalidad (años setenta y primera fase de la dictadura de Pinochet) a menor informalidad (gobiernos de Lagos y Bachelet) a partir de los cuales se obtienen resultados más estables y favorables. Un claro ejemplo de ello es la capacidad de respuesta de las reglas y los mecanismos de estabilización fiscales ante la crisis financiera de 2008 y sus secuelas en el resto de la economía mundial entre los años 2009 y 2010, la cual permitió a Chile adoptar una política económica contracíclica exitosa. Por el contrario, en Venezuela, el desmontaje de las incipientes reglas fiscales, los mecanismos de estabilización macroeconómica, la autonomía e independencia de otros actores institucionales implicados en la política fiscal y la estructura de incentivos proclive a la transparencia, incidieron con el tiempo en el colapso de la capacidad de gestión de las autoridades fiscales.

En torno a los dos objetivos específicos en el marco de la tesis doctoral, el primero de ellos buscaba establecer una caracterización del entorno institucional asociado al ámbito fiscal en Chile y Venezuela. En este sentido, en el capítulo 6 se hace un análisis de los principales actores institucionales asociados a la política fiscal. Sobresale, como cabría esperar, la posición asumida por el poder ejecutivo, actor clave en el proceso de diseño y ejecución de la política fiscal, tanto en Chile, como en Venezuela. En torno a este carácter preeminente del poder ejecutivo destacan algunos factores que han contribuido a su limitación en el caso de Chile o a su fortalecimiento, desde todo punto de vista, en Venezuela. Se aborda también la posición del poder legislativo y cómo este ha ganado terreno institucional como consecuencia del desarrollo de reglas fiscales, el mayor peso de la oposición y los incentivos para incrementar el grado de transparencia en la gestión fiscal. Por último, se establece la importancia e influencia de otros actores institucionales como el poder judicial, los partidos políticos y otros actores en los planos interno y externo.

Palabras clave: instituciones, nuevo institucionalismo, política fiscal, gasto público

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación gira en torno a la naturaleza del entorno institucional y su relación con el diseño y la ejecución de la política fiscal en el ámbito del gasto público. Dicho tema será estudiado a partir del análisis y la comparación de los casos de Chile y Venezuela, durante el período comprendido entre los años 2000 y 2010.

La principal motivación para elegir los casos de Chile y Venezuela se asocia a las posiciones que cada uno de sus gobiernos adoptaron en el contexto latinoamericano, durante el periodo de investigación. Mientras que Chile se distinguía en el grupo de las democracias más consolidadas y las economías más prósperas y avanzadas de la región, Venezuela adoptó el papel de protagonista en la representación de la tradición revolucionaria, presentándose como heredera de las banderas enarboladas por Cuba durante décadas. En este sentido, ambos países y, en concreto, los gobiernos de Chávez, por un lado y, Lagos y Bachelet, por el otro, aun teniendo raíces ideológicas comunes, fueron en realidad las cabezas visibles de dos modelos opuestos, tanto en lo político como en lo económico.

El estudio de la política fiscal resulta de particular interés para evaluar la influencia que ejercen las instituciones, tanto formales como informales, en la definición de la estrategia económica de una gestión gubernamental. Bien desde la perspectiva del gasto público, como desde la óptica de la financiación, el análisis de la institucionalidad permite realizar una aproximación pertinente a la forma en la que la acción del gobierno busca encaje en la dinámica económica.

Desde la perspectiva latinoamericana, la política fiscal ha sido objeto de profundos y acalorados debates, pues constituye el espacio natural en el que confluyen lo político y lo económico, al tiempo que es en el que se expresan, no sólo la polarización ideológica, sino las fortalezas y debilidades de las instituciones.

El escenario político de la región, una vez superada la etapa de los gobiernos autocráticos y llegada la democracia, ha estado signado, en términos generales, por la interacción entre gestiones de gobierno de movimientos políticos socialdemócratas (centro-izquierda) y socialcristianos (centro-derecha), con breves y contadas estancias en el poder de grupos más inclinados hacia la "izquierda" o la "derecha" del espectro ideológico. Este hecho se ha traducido en un abanico de estructuras institucionales en las que el peso de la *path dependece*, el arraigo de las instituciones informales y la inestabilidad de las preferencias de los agentes políticos, todo lo cual ha influido en los procesos de formulación y ejecución de la política fiscal.

En este sentido, el final de la década de 1990 marca un punto de inflexión en América Latina, no sólo en su evolución político-ideológica, sino también en el entorno económico que la había caracterizado. En buena parte de la región alcanzan el poder un conjunto de movimientos de "izquierda" que muestran sensibles diferencias con los tradicionales partidos socialdemócratas, que pasan a un segundo plano en medio de un reajuste, más o menos profundo, en la dinámica de los sistemas de partidos en los cuales operaban.

Así, se produce la llegada al poder del Partido Socialista (PSCh) en Chile y el Movimiento V República (MVR) en Venezuela. Aunque con evidentes diferencias en sus antecedentes, cuerpo doctrinario y planteamientos de política económica, estas formaciones presentaban un origen "revolucionario" y un posicionamiento que les ubica en el gradiente izquierdo del espectro político en sus respectivos países. Se modifica, así, la tradicional dinámica pendular entre partidos de centro-izquierda y centro-derecha, lo cual no sólo constituye un hecho inédito en estos países, sino que es reflejo de lo que acontece en su entorno regional.

Desde un punto de vista amplio, las gestiones gubernamentales del Partido Socialista (PSCh) en Chile, durante las gestiones de Ricardo Lagos y Michelle Bachelet, y el Movimiento V República (MVR) en Venezuela, con la gestión de Hugo Chávez, constituyen sendas referencias en torno a las cuales pueden ser calificadas otras gestiones de "izquierda" en la región.

Por otra parte, desde el punto de vista del entramado institucional, ambos países presentan una amplia gama de matices. En Venezuela, la institucionalidad política

formal viene de experimentar una fuerte sacudida como consecuencia del debilitamiento de las reglas de juego asociadas a la dinámica bipartidista heredada de lo que se conoció como "Pacto de Punto Fijo", establecido a finales de la década de 1950[1]. En este contexto, la sociedad venezolana asistió a la revitalización de un conjunto de instituciones informales que, si bien no habían desaparecido, si habían sido canalizadas y mantenidas al margen por una robusta institucionalidad democrática.

En Chile, por el contrario, la evolución de la institucionalidad política se orientaba al fortalecimiento del marco democrático, lo cual se constató con el arribo al poder del PSCh. La dinámica interna de la "Concertación", una amplia coalición formada por partidos que abarcaban desde las posiciones de centro-derecha hasta la izquierda del espectro político, y la confluencia de buena parte de la sociedad en torno a un sentimiento de rechazo a las figuras institucionales de la dictadura, permitió dotar a las jóvenes instituciones democráticas formales de una legitimidad y solidez notables, al tiempo que se encauzaba con mayor eficacia la influencia de las instituciones informales.

En materia económica, Venezuela y Chile se caracterizaban por modelos de desarrollo basados en la exportación de recursos naturales no renovables (petróleo en el caso de Venezuela y cobre en el de Chile), aunque ya hacia finales de la década de los ochenta ambos modelos habían comenzado a diferenciarse en aspectos clave. En el caso de Venezuela, el modelo rentístico petrolero no fue capaz de evolucionar hacía uno más diversificado, desde el punto de vista productivo, mientras que, en el de Chile, la economía entró en una fase de diversificación gracias al influjo de la inversión extranjera y la consolidación de un sector productivo cada vez más orientado a la exportación de bienes asociados a la agroindustria.

[1] El Pacto de Punto Fijo fue un acuerdo suscrito entre los partidos políticos venezolanos Acción Democrática (AD), Comité de Organización Política Electoral Independiente (Copei) y Unión Republicana Democrática (URD), firmado el 31 de octubre de 1958 y que tenía como objetivo el de establecer un marco de gobernabilidad posterior a la caída de la dictadura del General Marco Pérez Jiménez.

La política fiscal[2], en este sentido, se presenta como un ámbito propicio para la obtención de importantes referencias, en lo económico y lo político, para realizar comparaciones de dos experiencias gubernamentales que sirven de modelos para entender la evolución reciente de América Latina. La política fiscal y, en especial, la vertiente de ésta orientada al gasto público, por naturaleza, constituye un punto de encuentro entre la intencionalidad política y los condicionantes de tipo económico, a lo que se suman el peso que suele tener en la política económica de todo gobierno y su carácter reflexivo de las aspiraciones y objetivos de la sociedad.

En el caso de Venezuela, la influencia que tuvieron el discurso y las actuaciones gubernamentales de Hugo Chávez sobre la evolución de la economía parece incuestionable. Dicha influencia se reflejó en el diseño de la política económica y, de forma concreta, en la política de gasto público durante el período comprendido entre 2000 y 2010, pues en ella es posible identificar registros de la visión revolucionaria de la "izquierda" latinoamericana de los años sesenta y setenta, aunque en constante interacción con formas capitalistas en las que el Estado tiene una posición de preeminencia.

Por otra parte, los gobiernos de Ricardo Lagos (2000-2006) y Michelle Bachelet (2006-2010) constituyeron el retorno de la izquierda chilena al poder, después de la dictadura de Augusto Pinochet y los primeros gobiernos de la "Concertación". El bagaje de la izquierda que llega al poder en Chile mantiene algunas figuras retóricas que

[2] La política fiscal, en el ámbito de la presente tesis doctoral, se entiende como una parte importante de la política económica, siendo el conjunto de programas y acciones llevadas a cabo por las administraciones públicas y, de forma especial, por el gobierno central, con el fin de financiar su estructura organizativa y desarrollar planes que contribuyan a desarrollar los fines del Estado, en términos generales. Así, la política fiscal encuentra su base en el diseño y ejecución del presupuesto de ingresos y gastos públicos. El presente estudio se enfocará en la vertiente del gasto público y, de forma particular, en el gasto público gestionado por el gobierno central. El principal objetivo del gasto público es el de sostener el funcionamiento de las estructuras institucionales formales del Estado planteándose, asimismo, otros objetivos como el sostenimiento de sistemas como el educativo o sanitario. Por lo general, la administración pública y, en paticular, la central, también apela al gasto público para favorecer la estabilización o el crecimiento económicos, al tiempo que lleva a cabo programas encaminados a mejorar las condiciones de vida de la población.

entroncan con la experiencia de los años sesenta y setenta, pero incorpora dos elementos que le diferencian de ésta: una visión europeísta de lo que significa ser de"izquierda", con una elevada carga de socialdemocracia, y la apuesta por la continuidad, tanto en el ámbito de la economía, como en el de la política. Todo ello se materializó en una política fiscal, y de gasto público en particular, en la que, si bien se hace énfasis en la necesidad de mayor progresividad, también se refuerza la complementariedad con el mercado y el sector privado.

Con base en lo anterior, **cabe preguntarse**: ¿son las instituciones políticas importantes para comprender los cambios en la política de gasto público? ¿Cuál es el grado de discrecionalidad presente en el proceso de toma de decisiones de política fiscal en Chile y Venezuela? ¿Existen diferencias notables en el peso que tienen las instituciones informales en los países objeto de estudio? ¿Es la ideología del grupo que asume el control del gobierno importante para entender la evolución en el establecinmiento de las prioridades y el diseño de de la política de gasto público?

Asimismo, y partiendo de las semejanzas entre los modelos de desarrollo chileno y venezolano sustentados, en mayor o menor medida, en la explotación de los recursos naturales, podemos preguntarnos también: ¿por qué las instituciones económicas chilenas y venezolanas se han adaptado de distinto modo a procesos como la globalización, ajustando o reforzando las dinámicas asociadas a los modelo de desarrollo mencionados? ¿Es el modelo de desarrollo importante para comprender el devenir institucional económico y político en ambos países?.

Con base en las inquietudes antes formuladas, surge la principial pregunta en torno a la cual gira la presente tesis doctoral, a saber, ¿existe una relación entre la estructura institucional y la política de gasto pública que llevaron a cabo los gobiernos de Chile y Venezuela durante el período 2000-2010?. Ante esta pregunta, la hipótesis de trabajo es que, en efecto, es posible identificar una relación de peso entre instituciones y política de gasto público en los casos y período refereridos[3].

[3] Tal y como se mencionó, autores de la corriente del institucionalismo histórico y de otras ramas del institucionalismo han analizado la relación entre instituciones y política fiscal, encontrando múltiples puntos de conexión entre una variable y otra. La política fiscal, herramienta mediante la cual la

Para responder a dichos cuestionamientos, el presente trabajo se plantea como **objetivo general** el de definir los canales a través de los cuales la estructura institucional influyó en el diseño y ejecución de la política de gasto público de los gobiernos de Hugo Chávez en Venezuela, y Ricardo Lagos y Michelle Bachelet en Chile, en el período comprendido entre 2000 y 2010.

Asimismo, se plantean dos **objetivos específicos** en el marco de la investigación, como lo son la caracterización del entorno institucional en Chile y Venezuela durante el período analizado y la definición de la naturaleza de su política de gasto público.

Desde el punto de vista conceptual, las preguntas y los objetivos de la investigación serán abordados desde la perspectiva del enfoque del nuevo institucionalismo y, en concreto, desde el punto de vista del institucionalismo histórico[4]. Para ello, se pondrá el acento en la interpretación realizada por autores que han enriquecido con sus aportes el bagaje conceptual de este enfoque, como es el caso de March y Olsen, Hall o North[5].

En este sentido, el concepto de *entorno institucional* hará referencias al conjunto de reglas de juego, tanto formales como informales, presentes en la sociedad. Para la

---

administración pública lleva a cabo sus fines y cometidos, no sólo se ve afectada por la influencia de otras instituciones de carácter formal pertenecientes al sector público, sino también por instituciones formales de índole privada e instituciones informales de diferente naturaleza. El grado de desarrollo institucional explicará, en buena medida, si la mayor influencia se ejerce desde el terreno de la formalidad o desde el campo de la informalidad.

[4] El institucionalismo histórico se caracteriza por incorporar elementos conceptuales del institucionalismo clásico y de las otras ramificaciones del nuevo institucionalismo. En este sentido, destaca la inclusión de puntos de vista del institucionalismo de elección racional, aunque moderados en sus puntos de vista más restrictivos.

[5] En este sentido, es importante señalar que la evolución del institucionalismo histórico sólo puede ser explicada gracias al aporte de autores compartidos desde las perspectivas de la Economía y la Ciencia Política. De este modo, el institucionalismo histórico es, tal vez, la vertiente del nuevo institucionalismo que ha ganado más peso, gracias a los desarollos teóricos de autores afines.

presente investigación se pondrá el foco en las instituciones con mayor peso en los ámbitos económico y político.

Desde el punto de vista económico, destacan las reglas de decisión plasmadas en textos legales que toman como referencia niveles o comportamientos de variables concretas, instituciones informales como la reputación del *policy maker* o la utilización sistemática de mecanismos de financiación parafiscal, entre otros. En el ámbito de la política, se analizarán instituciones formales como el control ejercido por los órganos contralores, o informales, como la discrecionalidad inherente a la figura del presidente o las pautas de gasto asociadas a prácticas clientelares.

En lo que respecta la política fiscal, se abordará la naturaleza y evolución de las políticas de gasto público, principalmente las que se enmarcan en la actuación del gobierno central, así como las estrategias de financiación, tanto en la esfera de la estructura impositiva, como en la de la deuda pública.

Para abordar los objetivos planteados en la investigación se utilizará la **metodología del análisis comparativo**, la cual se basará en observaciones extraídas de las dos entidades macrosociales referidas (Chile y Venezuela), durante el período 2000-2010, con el fin de examinar semejanzas y diferencias en la relación del entorno institucional y la política fiscal en el ámbito del gasto público, así como profundizar en las causas de dicha relación.

El período 2000-2010 resulta de especial interés, pues enmarca la llegada de dos visiones de la izquierda que, en un principio, compartían un conjunto de valores y objetivos no despreciable que, a medida que transcurrió la década, diferenciándose hasta llegar a contraponerse en muchos ámbitos de lo ideológico y lo programático. Asimismo, el período analizado abarca, no sólo un momento de transción entre el auge de las reformas liberalizadoras ocurrido durante los años noventa del siglo XX y un incremento de las demandas sociales en torno a temas como la igualdad, la inclusión o la incoporación de grupos sociales empobrecidos a la modernidad, sino un periodo de consolidación y/o revisión del rol del Estado en la economía en América Latina.

Entre las ventajas que aporta el método comparativo para el tratamiento del tema propuesto destaca la introducción de una dimensión temporal en la cual, tanto Chile

como Venezuela, experimentan ciertos cambios en la orientación ideológica de los grupos que asumen la gestión de gobierno, al tiempo que ambos países se adentran en una fase de revisión de algunas de sus principales instituciones económicas y políticas. Un matiz que aporta el análisis comparativo cuando se abarca un período definido es la posibilidad de confrontar el objeto de estudio entre un período dado y su evolución precedente.

Por otra parte, el análisis comparativo permite evaluar la presencia de causas históricas y constantes que pudieran afectar la relación entre el entorno institucional y la política de gasto público. De este modo, aquellos conceptos del análisis económico y sociopolítico en los que la dimensión temporal resulta fundamental, pueden ser evaluados a la luz del análisis diacrónico. El análisis comparativo diacrónico no se limita a establecer cuáles son los elementos del pasado que inciden en el presente, sino que también permite establecer contextos precedentes. Este tipo de análisis adquirirá un protagonismo especial al caracterizar los contextos de Chile y Venezuela previos al año 2000 en lo atinente al proceso de formulación de las políticas económicas y, en particular, al ámbito referido al gasto público.

El estudio de la relación entre la estructura institucional y la política de gasto público en Chile y Venezuela se apelará a la perspectiva que otorga el análisis comparativo sincrónico, pues se pondrá el foco de la investigación en las gestiones gubernamentales de Hugo Chávez, en Venezuela, y Ricardo Lagos y Michelle Bachelet, en Chile, durante el el período comprendido entre 2000 y 2010. Cabe destacar que la importancia del contexto económico, político y social precedente para los casos tratados, así como del entorno latinoamericano, condujo a que también se explorara la visión diacrónica del análisis comparativo, con el objeto de establecer el peso del entramado institucional y la naturaleza de la política de gasto público a finales de los años noventa.

La pertinencia del análisis comparativo deriva, en primer lugar, de la imposibilidad de resolver de manera experimental los problemas relevantes para las ciencias sociales, como es el caso de comprobar empíricamente una relación causal

entre el entorno institucional y la política de gasto público[6]. Ello se debe a las dificultades para definir, con precisión cuantitativa, un modelo estadístico que aglutine de forma exhaustiva todas las variables explicativas de un objeto de estudio como el tratado en el presente trabajo en el que concurren problemas tales como la escasez de observaciones homogéneas, o el elevado del número del variables relevantes.

Más allá de las dificultades asociadas a la complejidad de las variables y los obstáculos de índole estadístico, la finalidad del análisis comparativo consiste también en establecer algún tipo de relación causal entre determinadas variables. El ejercicio comparativo persigue establecer, no sólo el peso de las posibles relaciones de acusalidad entre variables, sino verificar que estas relaciones se constatan, tal y como se refiere en la literatura previa.

El desarrollo de un proceso de comparación, por lo general, parte de una o varias relaciones de causalidad abrdadas, definidas y delimitadas en bibliografía previa. En este sentido, el aporte de la comparación radica en llevar dicha certeza a un nuevo ámbito de aplicación, aún sin explorar o poco desarrollado, con el fin de dotar de mayor robustez el análisis del tema objeto de estudio[7].

La pregunta básica en torno a la cual gira la investigación apunta a establecer cuál es la relevancia de la relación entre el marco o la estructura institucional y el diseño y aplicación de la política de gasto público, tanto en Chile, como en Venezuela, durante el período comprendido entre 2000 y 2010. En este sentido, la hipótesis principal de trabajo es que, en fecto, existe una relación significativa y de importantes implicaciones en términos económicos, políticos y sociales, entre el marco institucional y la forma en que se plantea y desarrolla la política de gasto público en los países y el período objeto del estudio.

El trabajo se estructurará en dos partes. En la primera, tal y como se ha desarrollado hasta el momento, se presenta una descripción detallada del diseño y elaboración del trabajo de investigación, en la cual se exponen las principales

[6] Ver Llamazares (1995:288-289).

[7] Ver Llamazares (1995:289).

motivaciones que llevaron a la selección del problema de estudio y su posterior resolución. Asimismo, en esta primera parte se presenta el marco conceptual y teórico en el que se enmarca el análisis de la relación entre la estructura institucional y la política fiscal.

La segunda parte de la investigación doctoral se encuentra organizada en cinco capítulos, en los cuales se agrupan las diferentes dimensiones en el tratamiento del problema elegido. En este sentido, el primer capítulo se denomina "Chile y Venezuela: las dos caras de la institucionalidad fiscal en América Latina" y en él se tratarán los aspectos que describen algunos de los elementos clave del bagaje institucional de las gestiones gubernamentales de Hugo Chávez, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet.

En el segundo capítulo ("Evolución económica y política de América Latina 2000-2010"), se analizará el contexto económico y político regional en el que se enmarcan las gestiones presidenciales objeto de estudio. El tercer capítulo se denomina "Andamiaje y desarrollo de la política fiscal en Chile y Venezuela", y en él se llevará a cabo un análisis de la política fiscal de los tres gobiernos, haciendo un especial hincapié en los instrumentos de política que servirán para establecer y ahondar en la relación con las instituciones de cada país. El cuarto capítulo, denominado "Influencia de la estructura institucional en el diseño y ejecución de la política de gasto público en Chile y Venezuela", profundizará en el análisis de la red de actores institucionales que forman parte, de manera directa e indirecta, en el proceso de diseño y ejecución de la política fiscal. Por último, en el quinto capítulo se estudiarán las principales distorsiones institucionales de las que puede adolecer la política fiscal, al tiempo que se hará una aproximación a la dimensión social de dicha política.

Capítulo I: PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y DISEÑO METODOLÓGICO

1.1. PRESENTACIÓN DE LOS CASOS Y DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

El presente trabajo de investigación gira en torno a la naturaleza del entorno institucional y su relación con el diseño y ejecución de la política fiscal, tanto en lo que respecta al gasto público como en lo atinente a la financiación. Dicho tema será estudiado a partir del análisis y comparación de los casos de Chile y Venezuela durante el período comprendido entre 2000 y 2010.

Las instituciones y el marco que éstas definen, adquirieron importancia como objeto de estudio desde que, a finales del siglo XIX, comienzan a desarrollarse los primeros trabajos acerca de la influencia de lo institucional sobre la evolución de la economía. En este sentido, la variable institucional, bien bajo la forma de estructuras formales, bien mediante hábitos, costumbres o pautas de conducta que trascienden al espacio colectivo, se presenta como pieza clave para la comprensión de cualquier relación de carácter económico.

El ámbito de lo público es, qué duda cabe, uno de los principales ámbitos en los que la corriente institucionalista identifica algunos de sus exponentes de mayor relieve. De este modo, la política fiscal y, en concreto, la política de gasto público constituye un área de especial interés para evaluar la proyección de la influencia del entramado institucional, tanto de carácter formal, como informal.

La principal motivación para la elección de los casos de Chile y Venezuela responde, por un lado, a los rasgos comunes en términos de estructura institucional, dinámica económica y contexto social presentes en mayor o menor medida en ambos países y, por el otro, a la coincidencia de la llegada al poder de sendos movimientos de izquierda a principios de la primera década del siglo XXI.

En este sentido, resulta de particular interés identificar a los principales actores institucionales que, en ambos países, influyeron en el diseño y ejecución de la política

fiscal durante el período de análisis, así como establecer los canales y mecanismos a través de los cuales dichos actores ejercieron su influencia. Asimismo, en la presente investigación se apelará a los planteamientos del institucionalismo histórico para abordar el proceso de definición de la política fiscal, uno de los pilares de la estrategia económica de los gobiernos y fuente inagotable de análisis en América Latina, por el impacto que ejerce, para bien o para mal, en el desarrollo económico y la estabilidad política.

Una de las premisas en la aproximación institucional de la política fiscal se basa en lo que sugiere Douglass North (1990a), quien hace énfasis en la importancia, no sólo de las relaciones entre los actores institucionales desde una perspectiva general, sino también en la interdependencia que existe entre las instituciones de carácter formal e informal. En este sentido, la influencia del Estado en la sociedad a través de la política fiscal no se produce sólo mediante la acción de las instituciones formales a las que da cabida, sino que también es preciso tener en cuenta a los rasgos informales.

En el presente trabajo se abordarán aspectos como la influencia de ciertas instituciones informales en el diseño y ejecución de la política de gasto público, las cuales se encuentran presentes bajo la forma de pautas y costumbres en torno a la interpretación del marco legal o patrones de comportamiento establecidos en el seno de las instancias donde se toman las decisiones de gasto público. .

1.2. EL DISEÑO METODOLÓGICO

1.2.1. Las preguntas de investigación, las hipótesis y las variables.

La principal pregunta de investigación que se plantea en el presente estudio es si la estructura institucional, tanto de carácter formal como informal, tiene influencia en el diseño y ejecución de la política de gasto pùblico en Chile y Venezuela. Esta pregunta se basa en una amplia literatura asociada a la corriente institucionalista, la cual aborda las implicaciones de la naturaleza y la evolución del andamiaje institucional, entendido éste como el conjunto de pautas de organización, reglas jurídicas y sociales, y conductas individuales o colectivas, en el proceso de toma de decisiones, el cambio social y la formación de expectativas a corto y largo plazo.

A esta primera cuestión se suman otras como: ¿de qué manera influye la forma de gobierno en el desarrollo de la política fiscal y, en particular, en el gasto público? ¿Es la coordinación macroeconómica importante, en tanto que mandato constitucional y regla de actuación de los *policy makers*, para el desarrollo de la política fiscal? ¿El establecimiento de reglas fiscales, como las asociadas al Balance Estructural del Sector Público (BESP) en Chile o los distintos mecanismos de estabilización macroeconómica recogidos en la legislación venezolana, ¿permiten una mayor estabilidad y eficacia del gasto público? ¿Qué tan recurrente ha sido el uso de medidas parafiscales en Chile y Venezuela como, por ejemplo, la financiación monetaria, con el objeto de corregir desviaciones en el déficit fiscal? ¿Existen diferencias notables en el peso que tienen las instituciones informales en los países objeto de estudio? ¿cuáles son los factores que explican estas posibles diferencias?.

Asimismo, y partiendo de las semejanzas y diferencias en el modelo de desarrollo chileno y venezolano, el cual se encuentra ligado a la explotación, transformación y exportación de materias primas, ¿por qué las instituciones económicas chilenas y venezolanas se han adaptado de distinto modo a procesos como la globalización, ajustando o reforzando las dinámicas asociadas al modelo de desarrollo mencionado, o sí es el modelo de desarrollo importante para comprender el devenir institucional económico y político en ambos países?

La hipótesis de la investigación plantea que hay una relación directa y estrecha entre las instituciones, tanto formales como informales, y el diseño y ejecución de la política de gasto público. Esta relación no se limitaría al "engranaje" interno de las instituciones, sino que se ampliaría al proceso de transformación que éstas atraviesan en el transcurso del tiempo.

En este sentido, la variable independiente viene dada por la estructura institucional, la cual tendrá una doble expresión operacional mediante (i) el bagaje normativo vinculado al ámbito fiscal, reflejado en las Constituciones Nacionales y las leyes de carácter económico, y (ii) las relaciones formales e informales de conflicto o cooperación entre los actores políticos (gobierno, organismos autónomos del estado y partidos políticos) y económicos (empresas, entidades financieras, asociaciones gremiales).

La variable dependiente es el gasto público y la política sobre la que se sustenta, entendiendo a ésta como la formulación y ejecución de medidas adoptadas en materia de gasto en el seno de las instancias del Estado (ministerios de Hacienda y/o Economía, entre otros). Por consiguiente, las medidas de política asociadas al gasto público son el resultado de un proceso de toma de decisiones que se encuentra condicionado por un marco normativo en el que se establece un conjunto de competencias, y se produce y canaliza un conjunto de relaciones intergubernamentales. La forma operacional de la variable dependiente estará dada por el gasto público total, aunque con una especial atención en las orientadas al ámbito social (salud, educación y programas asistenciales).

En este sentido, se abordará la relación, por ejemplo, entre la naturaleza de las instituciones formales orientadas a la estabilización macroeconómica y el desarrollo de los instrumentos fiscales encaminados a lograr dicho objetivo. A ello se suma el análisis de la influencia de las instituciones de carácter informal en el desempeño de los instrumentos fiscales estabilizadores mencionados, y cómo estas instituciones interactúan con las de índole formal.

1.2.2. Sobre la delimitación temporal de la investigación.

La investigación se enmarcará en el período definido entre 2000 y 2010. Se elige este período de estudio porque el final de la década de los noventa y el año 2000 marcan un punto de inflexión en la evolución institucional de los casos analizados, no sólo en lo que respecta a la gestión de la política fiscal, sino en la dinámica política y social. En este sentido, la existencia de un conjunto de medidas de carácter fiscal compartidas por ambos casos de estudio cobra especial relevancia, pues su devenir en el transcurso de la década dará una buena medida de la influencia del entorno institucional en el desempeño de medidas fiscales concretas.

Asimismo, la primera década del siglo XXI constituye una etapa de estabilidad económica para toda América Latina, la cual sólo será interrumpida con la crisis financiera de 2008 y sus secuelas en años posteriores. Así, los últimos años del período de estudio permitirán evaluar la capacidad de las políticas fiscales desarrolladas en

Chile y Venezuela para atenuar los efectos desfavorables de la volatilidad de los mercados internacionales y la desaceleración de la actividad económica mundial.

Otra de las ventajas de la selección del período de la presente investigación es la disponibilidad de una amplia literatura que aborda las reformas y cambios institucionales ocurridos en América Latina, así como la existencia de series estadísticas amplias y comparables que permiten sustentar el análisis comparativo desde nuevas y variadas dimensiones.

1.2.3. Los objetivos de la investigación.

Para responder a dichos cuestionamientos, el presente trabajo se plantea como objetivo general el de definir los canales a través de los cuales la estructura institucional influyó en el diseño y ejecución de la política de gasto público de los gobiernos de Hugo Chávez en Venezuela, y de Ricardo Lagos y Michelle Bachelet en Chile, en el período comprendido entre 2000 y 2010.

Asimismo, se plantean tres objetivos específicos en el marco de investigación, como lo son (i) la caracterización del entorno institucional asociado al ámbito fiscal en Chile y Venezuela durante el período analizado, (ii) la definición de la naturaleza de la política fiscal y, en particular, del conjunto de medidas asociadas al gasto público en lo atinente a sus redes de actores, los pesos y contrapesos en su diseño y ejecución y la definición del gasto público y la estructura de financiación, y (iii) la capacidad de las medidas fiscales, dadas las restricciones institucionales y del contexto económico, político y social, para alcanzar sus metas en entornos de volatilidad como el registrado a finales de la década del dos mil

Desde el punto de vista conceptual, las preguntas y los objetivos de la investigación serán abordados desde la perspectiva del institucionalismo histórico, pues es desde esta visión que se pueden establecer marcos de análisis que, no sólo otorgan gran importancia a la influencia de contextos y episodios coyunturales precedentes, sino que relacionan la noción de cambio institucional con aspectos conceptuales cercacnos a otras ramas del neoinstitucionlismo, como el de la elección racional o el sociológico.

En este sentido, el concepto de *entorno institucional* hará referencia al conjunto de reglas de juego, tanto formales como informales, presentes en la sociedad. Para la presente investigación se pondrá el foco en las instituciones con mayor peso en los ámbitos económico y político.

En lo que respecta la política fiscal, se abordará la naturaleza y evolución de las políticas de gasto público, principalmente las que se enmarcan en la actuación del

gobierno central, así como las estrategias de financiación, tanto en la esfera de la estructura impositiva, como en la de la deuda pública.

1.2.4. Sobre la justificación de los casos

Desde un punto de vista amplio, las gestiones gubernamentales del Partido Socialista de Chile (PSCh) encabezadas por Ricardo Lagos y Michelle Bachelet, y del Movimiento V República (MVR) en Venezuela, bajo el mandato de Hugo Chávez, constituyen sendas referencias, desde un punto de vista latinoamericano, en lo atinente al desarrollo de políticas económicas a las cuales se trató de dotar de un mayor acento social.

Hasta el año 2002 en Venezuela, y durante la mayor parte de los gobiernos de Lagos y Bachelet, se evidenció el interés por generar sinergias entre los mecanismos de asignación de mercado y la ampliación del radio de influencia gubernamental en el ámbito social. No sólo se procura respetar la independencia de instituciones como el banco central o la autonomía de los organismos contralores del Estado, sino que se pretende replantear e, incluso, optimizar la actividad interventora del Estado en sus ámbitos de influencia económica.

En el caso de Venezuela, se elabora una nueva Constitución en la que se plasman nuevos instrumentos de política económica encaminados a mejorar el funcionamiento del mercado y potenciar la capacidad estabilizadora de las instituciones económicas del Estado en situaciones de crisis y volatilidad. La visión de buena parte de los sectores que participaron en la redacción del nuevo texto constitucional no se orienta a potenciar el papel de la figura presidencial en la dirección de la economía, sino que busca establecer equilibrios y ampliar los espacios de diálogo y encuentro entre las esferas pública y privada.

Todo ello se verá truncado por la dinámica política posterior a 2002, en la cual comienzan a imponerse las tesis de quienes defienden no sólo un control exhaustivo por parte del poder ejecutivo de todas las instituciones que rijan lo económico, sino la restricción directa de los ámbitos de influencia del mercado. Es a partir de este momento cuando la solidez de las instituciones formales comienza a resquebrajarse, dando paso a una realidad en la que comienza a prevalecer la institucionalidad de

carácter informal y el solapamiento de los valores democráticos por parte una visión más autocrática.

Si bien en Venezuela la institucionalidad política formal venía de experimentar graves alteraciones en las reglas de juego bipartidistas asociadas al "Pacto de Punto Fijo" aún presentaba rasgos en común con otras democracias latinoamericanas como la chilena. En este contexto, las instituciones informales que habían estado presentes en la época previa a 1958, antes de la llegada de la democracia, paulatinamente recuperaron parte de su peso en la sociedad, en paralelo a la pérdida de legitimidad y funcionalidad de las instituciones formales. La sociedad venezolana asistió a la revitalización de un conjunto de instituciones informales que, si bien no habían desaparecido, sí habían sido canalizadas por una robusta institucionalidad democrática.

En Chile, la evolución de la institucionalidad política experimentó un constante fortalecimiento desde la llegada de la democracia, lo cual se reafirmó con el arribo al poder del PSCh. Los procesos internos de la "Concertación" permitieron dotar a las jóvenes instituciones democráticas formales de una legitimidad y solidez notables, al tiempo que delimitaban la influencia de las instituciones informales.

La llegada del PSCh al poder confirmó que la alternabilidad dentro del propio sistema de partidos era posible, al tiempo que permitía verificar la continuidad de una visión de Estado abierta y plural. Ciertamente, durante los gobiernos de Lagos y Bachelet el apoyo a la Concertación decae y su dinámica interna se hace más inestable, pero también lo es el hecho de que la sociedad civil gana músculo a través de otro tipo de organizaciones y las formaciones políticas de derecha giran al centro para acercarse a un electorado un tanto más fragmentado, pero también más formado.

En materia económica, Venezuela y Chile se caracterizaban por modelos de desarrollo basados en la exportación de recursos naturales no renovables (petróleo, en el caso de Venezuela, y cobre, en el de Chile), aunque ya hacia finales de la década de los ochenta ambos modelos habían comenzado a diferenciarse en aspectos clave. En el caso de Venezuela, el modelo rentístico petrolero no pudo evolucionar hacía uno más diversificado desde el punto de vista productivo, mientras que Chile daba pasos más sólidos hacia la apertura internacional en mercados no tradicionales.

Asimismo, la economía chilena llega al final de los años noventa con una serie de fortalezas macroeconómicas de las que carecía Venezuela. Muchos de los reveses experimentados por este país durante los noventa habían sido superados por Chile ya al comienzo de esa década: crisis de la deuda, colapso del sistema bancario nacional, naturaleza monoexportadora de la economía, volatilidad cambiaria y desorden monetario. Venezuela, sin embargo, llega al final del gobierno de Rafael Caldera (1993-1998) con una situación que, si bien no alcanza a ser boyante, sí permite cierto margen para el optimismo moderado. Es entonces cuando llega Hugo Chávez al poder y también cuando, una vez superados los traumas de la década de los setenta, llegan los socialistas al gobierno en el país austral.

La política fiscal, en este sentido, se presenta como un ámbito propicio para la obtención de importantes referencias, en lo económico y lo político, para realizar comparaciones de dos experiencias gubernamentales que sirven de modelos para entender la evolución reciente de América Latina. Destaca la naturaleza del ámbito fiscal, en tanto punto de encuentro entre la intencionalidad política y los condicionantes de tipo económico, a lo que se suman el peso que suele tener en la política económica de todo gobierno y su carácter reflexivo de las aspiraciones y objetivos de la sociedad.

En el caso de Venezuela, la influencia que tuvieron el discurso y las decisiones de Hugo Chávez sobre la evolución de la economía parece incuestionable. Esto resulta claro al constatar los altibajos experimentados en la política económica durante la fase más importante de su gestión, entre los años 2000 y 2010. A lo anterior hay que añadir que la gestión de Hugo Chávez experimenta un punto de inflexión entre los años 2002-2003, el cual se enmarca entre los sucesos de abril de 2002 (en los que se produce una interrupción en su mandato constitucional) y la inestabilidad política que desemboca en la huelga general que se extiende entre diciembre de 2002 y febrero de 2003, la toma de control de la empresa petrolera estatal (PDVSA) y el estallido de graves disturbios sociales en las principales ciudades del país[8].

[8] Ver Rodríguez (2003), Guerra (2004), Santos y Villasmil (2006).

Por otra parte, los gobiernos de Ricardo Lagos (2000-2006) y Michelle Bachelet (2006-2010) constituyeron el retorno de la izquierda chilena al poder, aunque con cambios importantes, tanto en la forma como en el fondo, de sus planteamientos en materia económica y fiscal. Estas dos administraciones mantuvieron, en diversos ámbitos, la continuidad de la política económica que se había diseñado y puesto en práctica ya en tiempos de la dictadura de Pinochet y que se había ido poniendo al día durante los gobiernos de Aylwin y Frei. Los dos gobiernos socialistas, sin embargo, imprimieron cierto carácter a una política fiscal que había buscado, en mayor o menor medida, la coherencia con las políticas cambiaria y monetaria. Ese carácter vino dado por la profundización del gasto social y la búsqueda de mecanismos que permitieran ganar estabilidad y sostenibilidad a la economía chilena en el largo plazo.

1.2.5. Sobre el método de investigación y análisis de la evidencia empírica.

La metodología aplicada en la investigación será la del análisis comparativo, la cual partirá de la evolución del gasto público y las condiciones que le rodean para los casos de Chile y Venezuela, durante el período 2000-2010. El análisis comparativo permite una eficaz aproximación a la identificación de semejanzas y diferencias en la relación del entorno institucional y la política de gasto público, así como profundizar en las posibles condicionantes de dicha relación.

El método comparativo, desde una óptica diacrónica, presenta fortalezas en lo referente al análisis de la dimensión temporal, la cual es importante para abordar la transición económica y política experimentada por Chile y Venezuela en la etapa previa al año 2000. Asimismo, la comparación diacrónica es relevante para analizar el devenir ideológico de los grupos que han asumido la gestión de gobierno, al tiempo que permite establecer un ejercicio revisionista de algunas de las principales instituciones económicas y políticas.

De este modo, los conceptos del análisis económico y sociopolítico en los que la dimensión temporal es fundamental pueden ser evaluados a la luz de análisis diacrónicos. Este análisis no se limita a establecer cuáles son los elementos del pasado que inciden en el presente, sino que también permite caracterizar las situaciones

precedentes, lo cual adquirirá un protagonismo especial al caracterizar los contextos de Chile y Venezuela previos al año 2000 que se relacionan con la formulación de las políticas de gasto público.

Por su parte, para el abordaje de la relación entre la estructura institucional y la política de gasto público en Chile y Venezuela, se apelará a la perspectiva que otorga el análisis comparativo sincrónico, el cual permite profundizar en la naturaleza de las gestiones gubernamentales de Hugo Chávez, en Venezuela, y Ricardo Lagos y Michelle Bachelet, en Chile, en lo referente al gasto público y sus características durante el el período comprendido entre 2000 y 2010.

El análisis comparativo permite el desarrollo de un análisis de naturaleza empírica de la relación entre el entorno institucional y la política del gasto público, en especial, dado el elevado grado de complejidad que conlleva el establecimiento de un modelo estadístico que intente explicar variables de naturaleza de difícil cuantificación. A ello se suman problemas como la escasez de observaciones homogéneas o el elevado del número de variables relevantes[9].

Los estudios de carácter comparativo aplicados a las ciencias sociales pueden ser clasificados, desde un punto de vista general, como estudios de caso o estudios de variables (Altamirano y Martínez, 2011:58). En el marco de la categoría de estudio de casos, los autores destacan la existencia de estudios en los que se trata un número reducido de éstos y que tienen por ventajas ofrecer "…una visión más abierta y un análisis de alto contenido por las referencias de otros contextos y condiciones" (Altamirano y Martínez, 2011:58). Asimismo, el estudio de un número limitado de casos permite la realización de una evaluación más intensiva de las variables objeto de atención, al tiempo que facilita un mejor control sobre las mismas.

[9] Ver, tanto a Llamazares (1995:288-299), como a Pliscoff y Monje (2003). Estos autores hacen una revisión de las ventajas del análisis comparativo, en especial, cuando se aplica a la investigación de la gestión pública. En el marco de las ciencia política y de la sociología, múltiples autores han empleado y abordado las fortalezas del método comparativo. En este sentido, destacan Sartori (1994), Bartolini (1994), Collier (1993), Casïs (1997), enre otros.

Altamirano y Martínez hacen especial mención a la utilización del método comparativo al análisis institucional[10], concluyendo que éste es un campo idóneo para la comparación, tanto de casos, como de variables. Basándose en Rhodes (1997) y Finer (1932), Altamirano y Martínez señalan que la vertiente clásica del institucionalismo gira en torno a métodos comparativos de carácter descriptivo-inductivo, formal-legal e histórico-comparativo[11].

La presente investigación se inscribe dentro del análisis comparativo de un número reducido de casos, pues, en lo sustancial, lleva a cabo el análisis de la política de gasto público para los casos de Chile y Venezuela desde el punto de vista del nuevo institucionalismo histórico.

Para el desarrollo del análisis comparativo se emplearon series estadísticas tomadas, principalmente, de dos fuentes: la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Entre las ventajas que aportan las estadísticas publicadas por estos dos organismos destacan (i) la comparabilidad, por la utilización de criterios y métodos homogéneos en el levantamiento y procesamiento de los datos, (ii) la disponibilidad de series completas para los dos casos estudiados, y (iii) la credibilidad de las estadísticas, atributo que reviste una importancia singular para obtener conclusiones verificables. En los casos en los que no ha sido posible obtener estadísticas de las fuentes mencionadas, se apeló a los datos publicados por los organismos encargados del acervo estadístico nacional, tanto de Chile como de Venezuela. Por último, cuando el grado de especialización de los datos requeridos era relativamente alto, se recurrió a instituciones como los bancos centrales o los ministerios de Hacienda, Economía o Finanzas.

[10] Altamirano y Martínez (2011:59).

[11] Altamirano y Martínez (2011:61).

1.2.6. Sobre la justificación y el aporte de la investigación

En el ámbito de la política económica, las decisiones referidas al gasto público llevadas a cabo por el gobierno son una buena aproximación de cómo el andamiaje institucional del Estado es capaz de resolver problemas concretos o ejercer su influencia en la estructura de incentivos de los ciudadanos. El diseño y ejecución del gasto público, asimismo, es una expresión de la naturaleza ideológica del gobierno de turno, al tiempo que pone a prueba, de forma constante, los mecanismos de pesos y contrapesos con los que cuenta en Estado para mantener su integridad desde el punto de vista financiero. En este sentido, la relación entre la estructura institucional y el gasto público se presenta como una dimensión de gran interés para entender el funcionamiento del Estado y la proyección de su influencia en el largo plazo.

La relación entre la estructura institucional y el gasto público permite hacer una buena aproximación al desarrollo de la política fiscal en el contexto latinoamericano, en especial, en el marco de la transición entre gobiernos de corte autocrático y gobiernos democráticos. En este sentido, la vinculación entre las instituciones y el gasto público también permite una mejor comprensión de la intencionalidad económica de las gestiones gubernamentales, tanto de corte socialdemócrata (centro-izquierda), como de tendencia socialcristiana (centro-derecha), así como de las breves y contadas estancias en el poder de grupos más inclinados hacia la "izquierda" o la "derecha" del espectro ideológico.

La noción de cambio institucional, el relieve adquirido por las coyunturas y la sostenibilidad de las dinámicas iniciadas por éstas, así como la proyección de la *path dependence*, el arraigo de las instituciones informales y los cambios en las preferencias de los agentes políticos han planteado diferencias en la formulación y ejecución de la política fiscal.

En este sentido, el estudio de los casos de Chile y Venezuela desde la óptica de la relación entre institucionalidad y gasto público tiene una proyección sugerente pues permite, no sólo un conocimiento más amplio de las dinámicas económicas por las que atravesaron estos países, en concreto durante el período 2000-2010, sino también una

mejor comprensión del contexto latinoamericano en un momento en la que se delimitaron dos visiones muy concretas en torno a cómo tenían que plantearse las relaciones entre los espacios privado y público. Así, la relación abordada en la presente tesis, aporta elementos de interés, tanto en el ejercicio de la comparación, como en el de la extrapolación.

Capítulo II: MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

2.1. LAS INSTITUCIONES COMO EJES DE LA COMPRENSIÓN DE LOS FENÓMENOS ECONÓMICOS, POLÍTICOS Y SOCIALES

2.1.1. La noción de institución como herramienta analítica

La corriente de pensamiento institucionalista postula que, para conocer e interpretar los fenómenos económicos, sociales y/o políticos, es imprescindible conocer las estructuras institucionales presentes en la sociedad y los sistemas de incentivos a los que éstas dan forma y contenido. En un principio, los planteamientos institucionalistas giraban en torno al aspecto formal de las instituciones que pretendían estudiar poniendo el foco, por un lado, en el diseño de las normas y leyes y, por el otro, en la influencia de esas normas y leyes en el tiempo.

El institucionalismo surge con los trabajos de Veblen[12], Hamilton[13], Ayres[14] y Commons[15], como una respuesta critica a los principios y supuestos de la teoría

[12] Thorstein Veblen es considerado el padre el institucionalismo clásico, el cual nace como una crítica a las restricciones analíticas que planteaban los modelos neoclásicos. En este sentido, los planteamientos de Veblen, no sólo se vieron influidos por las corrientes historicistas de la escuela alemana y su visión del acelerado proceso de industrialización de los países de Europa Occidental y Estados Unidos, sino también por la rápida transformación de la sociedad estadounidense, la cual estaba evolucionando de forma acelerada, a finales del siglo XIX y principios del XX, hacia un modelo económico basado en la industrialización y el desarrollo tecnológico. Algunos de los trbajos que sentaron las bases de lo que hoy se considera institucionalismo clásico: "*Why is Economics not an Evolutionary Science?*" (1898), "*The Theory of the Leisure Class*" (1898) o "*The Engineers and the Price System*" (1921).

[13] Hamilton (1919).

[14] Ayres (1917), (1918), (1938), (1944), (1952).

económica neoclásica, centrados en el individualismo y en la consecución de un estado de equilibrio general, en el largo plazo, que presuponía como exógenas y estables variables que demostrarían su importancia en los propios desarrollos teóricos del institucionalismo o del keynesianismo. Entre estas variables cabría citar el proceso de formación de las preferencias, la naturaleza del carácter racional de las decisiones o la influencia de las costumbres, prácticas y modos de organización en la definición de los objetivos individuales y colectivos.

En este sentido, la principal crítica del institucionalismo clásico radicaba en la divergencia que presentaban los supuestos fundamentales de los modelos neoclásicos con la realidad, lo cual se sumaba a la escasa capacidad que mostraban dichos modelos para explicar el cambio y las transformaciones de los fenómenos económicos y sociales, tanto en el corto como en el largo plazo[16].

La reticencia de los teóricos neoclásicos a considerar la posibilidad de incluir en sus modelos variables que experimentaran cambios de corto plazo o patrones de transformación de mayor calado, como los que se derivaban de la innovación tecnológica, llevaron a la naciente corriente institucionalista a apostar por el análisis histórico, el estudio de la influencia de las estructuras organizativas en la toma de decisiones, la evaluación del impacto de la acción pública, tanto en el ámbito ejecutivo,

[15] Ver Commons (1924), (1934) y (1950).

[16] El acta de nacimiento del Institucionalismo se establece en el marco de la American Economic Association (AEA), organización que se propuso, no sólo la consolidación del estudio y la divulgación de la ciencia económica en Estados Unidos, sino convertirse en referencia para el desarrollo de nuevas ideas que ampliaran las fronteras del debate y el surgimiento de puntos de vista alternativos para la explicación de los fenómenos económicos. Las motivaciones que llevaron a la AEA a darle espacio al Institucionalismo se asocian a la influencia de la escuela alemana de pensamiento histórico y económico, la cual establecía que la evolución de la economía se encuentra estrechamente ligado al devenir de la cultura y la historia. Ver Backhouse (1988) y Roll (1939).

como en el legislativo o la revisión constante de las nuevas aplicaciones tecnológicas en el sector productivo. Así, la rapidez con la que se producían los cambios y los obstáculos para parametrizar variables, cuya ponderación era difícil de establecer, llevaron a los institucionalistas a dejar de lado las ataduras de la modelización matemática[17].

En contraposición, el institucionalismo clásico planteaba una visión analítica alternativa, sustentada en la observación directa de los fenómenos económicos y la aplicación del método comparativo como estrategia para identificar los factores de cambio en los procesos económicos, políticos y sociales[18]. Asimismo, el institucionalismo clásico hizo importantes esfuerzos por incluir la dimensión cultural en el análisis de la realidad económica, la cual se reflejaba de forma directa en la constitución y evolución de las instituciones.

2.1.2. Los primeros aportes institucionalistas

Thorstein Veblen[19] y John R. Commons son quienes dan forma a los planteamientos fundacionales del institucionalismo[20]. Estos dos autores exponen que las

[17] Ver Rutherford (1994).

[18] A este respecto ya en los trabajos de Commons se puede identificar un peso cada vez mayor de la observación empírica y la utilización de la estadística para explicar los nuevos fenómenos que se estaban abordando. No sería, sin embargo, hasta los trabajos de Wesley Clair Mitchell en torno al ciclo económico, y en el marco de la renovación de la labor investigadora en el seno de la Reserva Federal, cuando el institucionalismo llegaría a las cotas más elevadas en el empleo de las mediciones directas de los fenómenos estudiados.

[19] La obra de Thorstein Veblen es pionera en muchos ámbitos, siendo en del institucionalismo donde alcanzó las mayores cotas de originalidad. Además del carácter académico de muchas de sus obras,

relaciones de carácter económico y social son el reflejo, no sólo de la iniciativa individual y la evolución de las estructuras sociales,[21] sino de los avances tecnológicos[22], el incremento de la diversidad de las instituciones y el grado de complejidad de éstas. Veblen es quien desarrolla con más profundidad y de forma más sistemática una critica a las bases conceptuales de la teoría económica neoclásica.

Según Veblen (1899a), las instituciones no, sólo son el resultado de un proceso de selección y adaptación basado en las actitudes y aptitudes de los individuos, sino que se presentan como marcos en los que se desenvuelven las relaciones humanas. La forma en que las instituciones cambian, en este sentido, es el reflejo de sus propias dinámicas internas y de las transformaciones en los pautas de comportamiento de los individuos[23].

En un principio, el factor institucional se circunscribía a las normas y leyes que enmarcan las relaciones económicas y sociales, para luego ampliarse hacía la interacción entre individuos, empresas y Estado. En este sentido, el estudio de las instituciones comienza a traspasar la frontera de los análisis historicistas de otras

éstas tuvieron una amplia proyección en el público general. Destacan los casos de *The Theory of the Leisure Class* (1899a) o *The Theory of B usiness Enterprise* (1904).

[20] En sus orígenes, el institucionalismo fue una corriente cuyas preocupaciones fundamentales giraban en torno al ámbito económico, y cómo éste interactuaba con otras dimensiones como la referente al cambio tecnológico o a la evolución del ser humano en un mundo donde el capital buscaba el auxilio de la automatización.

[21] Veblen (1989a).

[22] Uno de los principales intereses de Veblen era la influencia que el cambio tecnológico estaba ejerciendo sobre las antiguas formas de organización social. En este sentido, Veblen es testigo del éxodo del campo a la ciudad, el incremento de los flujos migratorios y las transformaciones de las ciudades, espacios que pasan a estar unidos a una forma de producción cada vez más mecanizada y masiva.

[23] Veblen (1989a:87).

escuelas previas, las cuales ponían el foco de atención en las estructuras legales y el carácter normativo formal, con el objeto de ahondar en la influencia de las creencias preestablecidas y las pautas de comportamiento. Este interés que muestran los primeros teóricos del institucionalismo está en línea con las posiciones y los aportes de la escuela historicista alemana[24] y el debate alimentado por los novedosos trabajos sobre psicología social[25] y los principales postulados del conductismo o *behaviorismo*[26]. Veblen, aunque no se decantaría abiertamente por alguna de las dos posiciones, si daría algo más de peso a la visión que derivaba de la psicología social, pues el conductismo parecía vincularse de forma más cercana a los principios de los economistas neoclásicos

[24] Esta escuela surge en Alemania a finales en la segunda mitad del siglo XIX y defendía, desde un punto de vista general, la influencia de los procesos históricos y la organización social que se derivaba de ellos sobre la economía. En este sentido, constituyen una posición precursora de los planteamientos institucionalistas gracias al influjo que tuvieron sobre Veblen y buena parte de los economistas estadounidenses durante el cambio de siglo. Entre sus representantes destacan Gustav von Schmoller, (acerca de cuyas ideas Veblen habría de publicar, en 1901, "Gustav Schmoller's Economics"), Bücher o Max Weber, quien habría de formar parte de la escuela historicista alemana haciendo especial hincapié en la naturaleza y evolución de los procesos sociales.

[25] Especial mención merece el trabajo de McDougall (1908), quien contribuye a sentar las bases de la psicología social moderna y que, en su momento, tuvo gran influencia sobre buena parte de las ciencias sociales. El institucionalismo de Veblen y Commons habría de alimentarse de los principales planteamientos de McDougall entre los que destacan la relación entre los ámbitos pisquico y físico en el comportamiento de los seres humanos, la estructuración de la conciencia en el marco de los procesos mentales y la expresión que tienen los procesos mentales individuales en la definición de las relaciones sociales MacDougall (1908:2).

[26] John B. Watson, uno de los fundadores del behaviorismo, defendía que el comportamiento de los seres humanos no estaba asociado (al menos de forma sustancial) a los procesos internos de la mente, sino que estaban definidos por la influencia de los factores externos. En su obra, "Psychology as the Behaviorist Views it" de 1913, entronca con la visión evolucionista de Darwin llevada al terreno de la mente humana, lo cual implica que la interacción del ser humano con el medio que lo rodea es lo que define la posterior relación entre los individuos.

quienes partían de que la influencia de las instituciones, en tanto hábitos y costumbres, era externa y no susceptible de considerarse como un efecto interno al modelo. Con posterioridad, los institucionalistas de la elección racional habrían de acercarse más a los postulados behavioristas, mientras que el neoinstitucionalismo habría de reaccionar frente a ellos acercándose al núcleo del pensamiento de Veblen.

La influencia de las relaciones de los actores económicos, políticos y sociales, aunadas al bagaje cultural, limita la capacidad explicativa de los supuestos asociados a la racionalidad que subyacen en el modelo económico neoclásico, e impone nuevas condiciones a la consecución del equilibrio de largo plazo, ideas sobre las que se basa la visión neoclásica. Así, el proceso optimizador de los factores económicos evoluciona desde una visión simplificada de la realidad, en la que variables de elevada complejidad e influencia no marginal son consideradas como exógenas, a una en la que imperan diferentes grados de racionalidad, la interacción de variables transversales adquiere un gran peso y predominan las fuerzas que empujan a soluciones de desequilibrio, lo cual guarda consonancia con el influjo de las creencias y comportamientos preexistentes, entendidos éstos como parte de la estructura institucional en la que se enmarca la acción de los agentes económicos[27].

El institucionalismo se presenta, entonces, como una aproximación a los fenómenos sociales, económicos y políticos que busca incorporar la dinámica propia de una sociedad cambiante, tanto en la forma, como en el fondo. En Veblen (1898:14) refiere que la economía tiene un carácter acumulativo en los que respecta a la

[27] Veblen, en la primera parte de "The preconceptions of Economic Science" (1899b), deja claras las limitaciones de la visión clásica de la economía, al señalar que la realidad humana es compleja y que, pretender simplificar el comportamiento de los individuos, conduce a la interpretación equivoca de los fenómenos económicos. Es así como destaca que, contrariamente a los incentivos de competencia perfecta y constante esfuerzo por optimizar los procesos de toma de decisiones, el ser humano, de hecho, puede dejarse llevar por la indolencia y el aborrecimiento de las reglas que parece imponer la naturaleza.

complejidad institucional y que los cambios, de una u otra forma, se yuxtaponen entre sí, ejerciendo constante influencia y definiendo su perdurabilidad en el largo plazo.

Para Veblen, la existencia de las instituciones no sólo afecta, sino que contradice, la lógica del razonamiento neoclásico, en tanto constituyen convenciones y estructuras compartidas por toda la sociedad, que alteran la toma de decisiones y preservan un hilo de continuidad temporal[28]. Estas convenciones y estructuras culturales no sólo influyen en la relación de los individuos con su entorno, sino que condicionan el proceso de toma de decisiones, relativizando el grado de racionalidad e incorporando la dimensión interinstitucional.

Una de las principales críticas del institucionalismo a la teoría neoclásica era la dificultad de ésta para explicar el cambio económico o la evolución en las relaciones de intercambio. Para Veblen, la economía es la expresión de una serie de transformaciones que, con carácter acumulativo, se yuxtaponen e influyen unas en otras. Las instituciones, en este sentido, constituyen estructuras, reglas o pautas de conducta que dotan de estabilidad y permanencia a los individuos en un contexto caracterizado por el cambio y, por lo tanto, son variables que explican las decisiones económicas, políticas y sociales de los individuos[29].

Veblen pone en entredicho la figura del *homo economicus*, pues considera improbable que los individuos sean siempre capaces de adoptar posiciones racionales de forma consistente en el largo plazo. A ello se suma el hecho de poner en duda el

[28] En este sentido, en Veblen (1898a) queda clara la importancia que otorgaba el autor a los procesos históricos para comprender la realidad económica de la actualidad. Veblen, asimismo, expone que el devenir de la evolución económica del ser humano va de la mano de su desarrollo cultural, ámbito que constituye uno de los factores explicativos en la visión institucionalista. Cabe destacar que estos dos aspectos habrían de influir en las corrientes del institucionalismo histórico y sociológico.

[29] Veblen (1898a).

autoconocimiento exhaustivo de las funciones de utilidad individuales y, con ello, la posibilidad de optimizar las mismas. En este sentido, Veblen asume que los individuos no sólo están definidos exclusivamente por rasgos de carácter económico, sino también cultural, lo cual incrementa la complejidad del proceso de toma de decisiones y la formación de preferencias[3031].

La pregunta que se hace Veblen en torno al cambio económico y a cómo surge éste encuentra una respuesta parcial en el avance tecnológico de la sociedad. La tecnología es capaz, no sólo de impulsar las fronteras de posibilidades de producción, sino también de modificar creencias, pautas de conducta y comportamientos. Conviene aclarar que el concepto de cambio tecnológico para Veblen no se queda restringido a lo técnico o lo mecánico, sino que contempla al cambio tecnológico como nuevas formas de organización, nuevas estrategias empresariales, o nuevas vías para la expresión de las relaciones políticas y sociales[32].

[30] Veblen (1898a).

[31] Para profundizar en las críticas de Veblen a los pensadores económicos clásicos y neoclásicos, al tiempo que se abordan algunas de sus propuestas en torno a la figura del individuo en el contexto de la dinámica económica, véase Barañano (1993).

[32] El proceso de cambio tecnológico y sus implicaciones sobre las modalidades de organización de los individuos fue uno de los temas que más desarrollo Veblen, lo cual se evidencia en toda su obra. En este sentido, una de las preocupaciones de Veblen fue la de tratar de establecer cuál era el impacto de la tecnología sobre las estructuras institucionales y, de forma muy particular, sobre los patrones de conducta y las costumbres de los individuos que afrontaban la transición de un estilo de vida rural a uno urbano e industrial.

Los planteamientos de John R. Commons[33] amplían aún más la influencia de las instituciones en la economía, asumiendo el intercambio de bienes y servicios como intercambio de derechos de propiedad, y proponiendo a la transacción como unidad de análisis. En este sentido, Commons va un paso más allá de Veblen al representar a una institución no ya como marco para el intercambio económico, sino como objeto del intercambio en sí[34]. Para Commons, el derecho de propiedad es una cualidad inseparable al bien o el servicio, por lo que los individuos plantearían el intercambio en términos de valores institucionales[35].

Wesley Clair Mitchell[36] es otro exponente de la corriente institucionalista clásica. Su principal contribución gira en torno a la revisión crítica del proceso de formación de las preferencias de los individuos, las cuales se suponían dadas y estables en el tiempo desde el punto de vista del modelo neoclásico. Mitchell incorpora a la visión institucionalista la definición de las preferencias, afirmando que éstas son la consecuencia de la interacción de las creencias y patrones de comportamientos de los

[33] El trabajo de Commons es amplio y variado, abordando la visión institucional desde diferentes puntos de vista. Sus principales aportes, sin embargo, se encuentran en dos de sus obras: *Legal Foundations of Capitalism* (1924) y *Institutional Economics: Its Place in Political Economy* (1934).

[34] Según Commons (1934:69) "algunas veces una institución parece semejarse a un edificio, una especie de estructura de leyes y reglamentaciones, dentro de la cual los individuos actúan como reclusos. A veces parece significar el comportamiento de los mismos reclusos".

[35] Con Commons, el concepto de derecho de propiedad cobra un renovado interés en el marco del análisis económico, al destacarlo como una interacción económica de primer orden en tanto "vínculo económico que une a los individuos, como las transacciones, las deudas y los derechos de propiedad" (Commons, 1934:733).

[36] Algunas de las obras en las que se conjugan los postulados institucionalistas y el estudio de los ciclos económicos son: *Business Cycles: The Problem and its Setting* (1927) o *Types of Economic Theory from Mercantilism to Institutionalism* (1949).

individuos dinámica que, en última instancia, era el reflejo de los procesos psicológicos y conductuales subyacentes al ser humano[37] .

Mitchell, asimismo, lleva a cabo los primeros estudios de carácter cuantitativo en los que se contempla y analiza el peso del marco institucional como variable independiente de importancia[38]. Esta visión le llevó, con el tiempo, a profundizar en el estudio del ciclo económico, y en el que la influencia de las instituciones y la evolución histórica juegan un papel preponderante[39].

En conjunto, el aporte de los primeros institucionalistas radica en destacar la influencia del sistema de creencias y las estructuras de poder en la evolución y el cambio económicos. La posición revisionista de los institucionalistas clásicos se enfocó en el carácter estático de los modelos neoclásicos, aportando una explicación coherente

[37] En efecto, en Mitchell (1910:100), el autor establece que la influencia de la psicología y de la respuesta de los individuos a los estímulos externos definen, en buena medida, el comportamiento con respecto a la dinámica económica.

[38] En Mitchell (1925:31), el autor afirma que si bien los problemas económicos abordados desde la perspectiva institucionalista son de difícil cuantificación, es preciso hacer esfuerzos para que, a través de el incremento del bagaje estadístico y la utilización de sus métodos, se comenzaran a hacer aproximaciones a un análisis más objetivo de los temas. En este sentido, Mitchell fue uno de los institucionalistas más destacados que, sabiendo de la fortaleza que otorgaba la modelización matemática a los postulados de los economistas neoclásicos, apelaba a la recopilación de series estadísticas y su posterior estudio con el fin de dotar al institucionalismo de más peso "científico". De hecho, la complejidad de los temas tratados por los institucionalistas clásicos y la dificultad para abordarlos de forma cuantitativa serían unos de los factores que influirían en su declive después de la segunda guerra mundial. El desarrollo de la vertiente cuantitativa, en la cual se hacía énfasis en conceptos como el de probabilidad como en Mitchell (1925:35), abriría nuevas líneas de investigación en el marco del institucionalismo, pudiéndose definir una nueva rama.

[39] Ver Mitchell (1927).

a la necesidad de incorporar la noción de cambio, el cual es promovido por la dinámica institucional y, más allá, por el constante avance tecnológico. En este sentido, reclaman como imprescindible el relajamiento de muchos de los supuestos sobre los que se basaban los modelos neoclásicos y que les imprimían de una rigidez que les hacía alejarse de la realidad que intentaban explicar. Los factores de índole cultural, política y social no pueden pasarse por alto para comprender el cambio económico[40].

Aunque los primeros institucionalistas no ahondaron en la influencia de la dinámica institucional en ámbitos como el fiscal, las premisas de esta corriente son enteramente aplicables a éste. El peso del sector público en la sociedad y su interacción con el resto de las variables económicas definen un marco de encuentro claro entre la dinámica institucional y los niveles de producto, ingreso o bienestar alcanzados. Asimismo, la evolución de la política fiscal se muestra como un reflejo de la orientación política de los grupos que forman parte del Estado, lo cual define, en buena medida, las relaciones económicas entre el Estado y el resto de los agentes económicos.

2.2. RENOVACIÓN Y RAMIFICACIÓN DE LA CORRIENTE INSTITUCIONALISTA

2.2.1. El Nuevo Institucionalismo: aspectos conceptuales

La corriente institucionalista representó para muchos científicos sociales no sólo una revisión de los postulados de la escuela neoclásica, sino la ampliación del espacio de discusión de los fenómenos sociales. El institucionalismo evolucionó conforme se consolidaban nuevas escuelas y corrientes de pensamiento, pero es a mediados de los años ochenta del siglo XX cuando se produce una renovación de sus principios originales. Dicha renovación trajo consigo una mayor concreción en torno al concepto

[40] Ver Veblen (1899a).

de institución como regla de juego, pauta de comportamiento o estructura social. Aunque no se abandonaba el estudio del entramado normativo y legal, se hace hincapié en esquemas de organización social, tanto de carácter formal como informal.

March y Olsen (1984) constituyen dos de los autores que comenzaron a imprimir un giro a la corriente institucionalista clásica, desde una perspectiva histórico-sociológica. Estos autores comparten la idea de institución con el institucionalismo clásico, aunque ésta rebasa ya los límites de lo legal, para trascender a las reglas no formales y a los patrones de conducta. March y Olsen asocian al concepto de institución un mayor grado de autonomía con respecto a la acción individual, aunque sin negar la interacción entre sociedad, Estado e individuo. Así, las instituciones pueden ser tratadas como actores políticos coherentes en sí mismos, aunque no desligadas de la realidad política y social: las instituciones políticas son tomadas como "decisores" y son algo más que un reflejo de las fuerzas sociales[41].

March y Olsen dan a los procesos históricos y sociales gran importancia en la formación y transformación de las instituciones, lo que les acerca a una visión más "político-sociológica" de la corriente institucionalista. La comprensión de la historia por

[41] Los autores, sugieren que las estructuras constitucionales y las decisiones que toman los individuos en el marco de éstas son "*una combinación de educación, adoctrinamiento y experiencia*" March y Olsen (1984: 738-739). March y Olsen se acercan al concepto de instituciones desde puntos de vista diversos, pues mientras se indica que las instituciones pueden ser definidas como "*colecciones de procedimientos operativos estándar que establecen valores, normas, intereses, identidades y creencias*" March y Olsen (1989:16-17), también pueden ser consideradas como "como sistemas de reglas y de estructuras de significado", March y Olsen (1989:52). Varios años después de sus primeras aproximaciones al concepto de institución en el marco de un renovado interés por el análisis institucional señalan que "*una institución es una colección relativamente perdurable de normas y prácticas organizadas, incrustada en estructuras de significado y de recursos que son relativamente estables frente a la renovación de individuos y al cambio de las circunstancias externas*", March y Olsen (2006: 3).

el nuevo institucionalismo recurre a la noción de *estructura política*[42], pues los autores señalan que ésta tiene un carácter atemporal que se sobrepone a la presencia circunstancial de los individuos. Aunque las instituciones evolucionan y cambian, su presencia e influencia permanecen en el tiempo[43], creando un marco de referencia estable para el proceso de formación de preferencias y acciones de los individuos.[44]

Para Douglass North, quien es uno de los principales representantes del Nuevo Institucionalismo, y que hace aportes teóricos en diversos campos de las ciencias sociales, el de institución es un concepto que se refiere a las reglas de juego o las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción social. Por

[42] Desde una perspectiva política, ejemplos de instituciones a destacar son "los parlamentos, los ministerios, las cortes y las agencias administrativas", (March y Olsen, 1989:18).

[43] La noción de cambio institucional desarrollada por March y Olsen (1989) se orienta a establecer cuatro diferentes tipos de cambio: ajuste incremental de largo plazo (1989:94), reforma institucional ad hoc de corto plazo (1989: 81), transformación intencional con efectos no controlados (1989: 56-67) y diseño de instituciones democráticas (1989: 117-122). En March y Olsen (2006: 13), los autores reafirman que uno de los aspectos clave del institucionalismo es la noción de cambio, el cual no presupone inestabilidad. La importancia del cambio institucional es abordada por casi todos los autores que se inscriben en el nuevo institucionalismo debido a que constituye un paso adelante con respecto a la imagen de la institución como un elemento rígido.

[44] Si bien March y Olsen (1989) indican que el institucionalismo se inscribe, desde un punto de vista epistemológico, en el ámbito de las ciencias sociales, destacan su relevancia para la profundización del análisis en el marco de las ciencias políticas. En este sentido, los autores resaltan que la comprensión del proceso de formación y cambio de las instituciones permite abordar con mayor facilidad el complejo entramado de relaciones de los actores políticos.

consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea en los ámbitos político, social o económico[45].

Por otra parte, North trata de establecer cuáles son los elementos teóricos sobre los que se sustenta la dinámica institucional. En este sentido, el autor refiere que el funcionamiento institucional se explica gracias a la teoría de los derechos de propiedad; la teoría del Estado y la teoría de la ideología[46]. La teoría de los derechos de propiedad permite definir los incentivos económicos individuales y grupales, al tiempo que posibilita la explicación de las formas de organización económica y cómo éstas contribuyen a la disminución de los costos de transacción[47].

Una teoría del Estado que contribuya a explicar la dinámica institucional debe explicar cómo se relaciona el Estado con la producción de derechos de propiedad y el cambio económico, tanto en su constitución, como su funcionamiento[48]. El Estado, asimismo, constituye una organización que posee ventajas comparativas imponer ciertas condiciones que dotarían de estabilidad económica (o inestabilidad, en algunos casos)[49]

[45] Las primeras aproximaciones a un concepto de institución y de cambio institucional formuladas por North en el marco de una visión, en propiedad, institucionalista, aparece en North y Davis (1970), quienes retoman, con amplitud, algunos de los enfoques institucionalistas clásicos orientados al análisis de la economía de Estados Unidos, lo cual se enmarcaría en la larga tradición de la escuela institucionalista norteamericana. En esta obra también se presentan los primeros atisbos del concepto de cambio institucional, pues el objetivo era explicar cuáles eran los factores que impulsaban las transformaciones de instituciones como en los ámbitos de la empresa privada y la administración pública.

[46] North (1981: 7-8).

[47] North (1981: 17-19).

[48] North (1981: 23).

[49] North (1981: 20).

a la estructura institucional[50]. La influencia del Estado en la evolución del entramado institucional se expresa a través de la generación de servicios básicos, su posición dominante como actor capaz de imponer tributos, y la definición y la salvadguarda de los derechos de propiedad (North, 1981: 23-24).

La dimensión de la ideología es tratada por North (1981: 53) afirmando que la comprensión de su orientación es fundamental para el estudio del desarrollo histórico de las instituciones. La ideología puede impulsar a que los individuos no actúen en función de intereses egoístas, lo cual afecta a la eficiencia en el funcionamiento de las instituciones económicas. El peso de la ideología tiene una incidencia directa en la toma de decisiones de los agentes, lo que podría afectar al grado de apoyo a una gestión gubernamental y a la legitimidad de ésta. Si el compromiso ideológico de los miembros de una sociedad va en línea con el apoyo a un Estado al que consideran justo, los costes asociados a la aplicación de las reglas y de los derechos de propiedad tenderán a reducirse.

El cambio institucional conforma otro de los conceptos básicos en los planteamientos de North, quien sostenía que la comprensión de los mecanismos que impulsan los cambios económicos, políticos y sociales resulta clave para analizar el modo en que las sociedades evolucionan en el tiempo[51].

Una cuestión de relevancia que han tratado de explicar los nuevos institucionalistas ha sido la de cómo surgen la instituciones, más allá de suponer la existencia de un hábito o costumbre, o de cómo éstos se convierten en instituciones formales. En esta línea, Knight (1995) establece que las instituciones pueden surgir de la evolución de costumbres, de la necesidad de establecer vías estables para el

[50] Tal y como podría ser, la seguridad ciudadana o la política económica (North 1981:21).

[51] Ver North (1990b).

intercambio o como resultado de los intentos por resolver los problemas de desigualdad en el reparto de los recursos.

Hall y Taylor (1996) resaltan una visión del institucionalismo desde una perspectiva histórica, en la que la relación entre instituciones y comportamiento individual se muestra de forma amplia y variada sin despreciar la influencia del aspecto cultural, las concepciones individuales y los patrones de racionalidad presentes en la relación entre institución y acción colectiva (Hall y Taylor, 1996: 937). Los autores hacen hincapié en las asimetrías entre factores de poder, lo cual delimita el proceso de toma de decisiones de las instituciones políticas y cómo este puede afectar a los resultados económicos y a la evolución de las principales variables sociales (Hall y Taylor, 1996: 936). En este sentido, tanto la transformación institucional como la influencia de las instituciones sobre los ámbitos económico, político y social no siguen una pauta constante, y varían de acuerdo a la naturaleza de las preferencias de los actores y cómo éstas se integran en la toma de decisiones institucional e interinstitucional[52].

2.2.2. Del Institucionalismo Clásico al Nuevo Institucionalismo

Después de un período de cierto declive en su influencia en medios académicos, aunque no en el ámbito del diseño y la ejecución de las políticas públicas[53], el institucionalismo encontró nuevas fuentes de inspiración en los trabajos de Ronald

[52] Hall y Taylor (1996).

[53] Un amplio grupo de institucionalistas pasarían a formar parte del gobierno estadounidense después de 1930, de forma especial, durante la gestión de Franklin Delano Roosevelt. Aunque la gestión de Roosevelt se consideraría uno de los ámbitos de gestación del keynesianismo, serían los institucionalistas los que habrían de ejercer gran influencia en la política económica expansiva que sacó a Estados Unidos de la Gran Depresión.

Coase, "The Nature of the Firm" de 1937 y "The Problem of Social Cost" de 1960, en los que propone y desarrolla el concepto de costes de transacción, en cuyo marco el concepto de institución recobra protagonismo.

En este sentido, aunque habrían de pasar algunos años para que los académicos, inspirados en el institucionalismo clásico y que no encontraban respuesta plena a sus interrogantes en el marco del neoclasicismo o el keynesianismo comenzaran a aglutinarse en torno a lo se dio por denominar Nueva Economía Institucional y que luego convergería con el NI de Marcha y Olsen, algunos de los conceptos más importantes ya se pueden hallar en los trabajos de Coase[54].

Es a finales de la década de los setenta del siglo XX cuando se evidencia una división entre el institucionalismo de raíz económica y un institucionalismo orientado a la ciencia política o a otras ciencias sociales. Esta ramificación, sin embargo, no equivaldría a suponer una visión institucionalista reducida a cada ámbito o desarrollada en compartimientos estancos, sino que se traduciría en una red de interrelaciones entre disciplinas. Es así como los nuevos institucionalistas buscan establecer puntos de conexión entre economía y ciencia política, o entre historia, economía y ciencia política, entre otras vinculaciones teóricas.

La ramificación o subdivisión entre distintos ámbitos de estudio y las relaciones que plantean ha motivado varios intentos de clasificación, más o menos exhaustivos, que buscan encuadrar diferencias y semejanzas que les doten de límites concretos. Estos esfuerzos clasificatorios se han concentrado en la esfera de la ciencia política, siendo nulos en lo que a la ciencia económica se refiere. Cabe destacar que, si bien el institucionalismo primigenio también experimentó un proceso de ramificación

[54] Ver Rutherford (1994) y Rutherford (1995).

conceptual, no fue objeto de un interés espacial por arbitrar una clasificación que contribuyera a su mejor comprensión[55].

En este sentido, en la tabla I.1 se presenta una propuesta de clasificación del institucionalismo desde la óptica de la ciencia económica, al tiempo que se refieren las principales referencias bibliográficas asociadas a algunos de los principales representantes de cada categoría.

[55] Según Lowndes y Roberts (2013). El institucionalismo, después de la segunda guerra mundial y una vez superada la influencia directa de los primeros institucionalistas, se ha desarrollado en tres fases, a saber: de "exploración y redescubrimiento", en la cual se retoma buena parte del bagaje teórico del institucionalismo clásico de Veblen, Commons, Mitchell y otros; una segunda fase de "divergencia y división", la cual ya presenta de forma clara al nuevo institucionalismo como una estructura teórica definida y que comienza a experimentar un rápido desarrollo en diferentes ámbitos de la ciencia política y las ciencias sociales; y una tercera fase, en la cual comienzan a establecerse relaciones entre distintos ámbitos con el objeto de tener una visión de conjunto y consolidar una estructura conceptual común (Lowndes y Roberts, 2013:21-22). Esta tercera fase es la que permite a numerosos académicos hacer aportes en áreas muy distintas a las que se dedicaban en un principio. De especial interés resulta la interrelación entre historia, economía y ciencia política. Ejemplo de lo anterior lo constituye Elinor Ostrom, quien ganó el premio nobel de economía en 2009 junto al economista Oliver Williamson. Ostrom, no sólo fue la primera mujer ganadora de este galardón, sino que su actividad académica fue desarrollada en el ámbito de la ciencia política.

Tabla II.1: CORRIENTES DEL INSTITUCIONALISMO EN ECONOMÍA Y PRINCIPALES REPRESENTANTES

Tipos	Autores
Institucionalismo Clásico	Ayres, Clarence E. (1917) (1918) (1938) (1944) Atkins, Williard Earl (1931) Burns, Arthur Robert (1927) Burns, Arthur Robert y Burns, Eveline (1927) Burns, Edward Macnall (1931) Clark, John Maurice (1915) (1918) (1919) (1936) Commons, John R. (1931) (1934) Galbraith, John Kenneth (1952) Hamilton, Walton H. (1919) Mitchell, Wesley C. (1910) (1912) (1914) (1929) (1949) Roll, Erich (1939) Veblen, Thorstein B. (1898) (1899a) (1899b) (1899c) (1900) (1901)
Institucionalismo Normativo y de la Acción Colectiva	Clark, John Maurice (1926) Coase, Ronald (1937) Commons, John R. (1924) (1950) Hamilton, Walton H. (1922) (1930) Simon, Herbert (1955) (1982) (1990) (1991) (1993)
Institucionalismo Empírico	Mitchell, Wesley C. (1916) (1925) (1946)
Institucionalismo del Ciclo Empresarial	Burns, Arthur Robert (1933) Ayres, Clarence E. (1952) Coase, Ronald (1960) Mitchell, Wesley C. (1912) (1927) Veblen, Thorstein B. (1904) (1921)
Nuevo Institucionalismo Económico (Nueva Economía Institucional)	Coase, Ronald (1960) Drobak, John y Nye, V. (1997) Eggertsson, Thráinn (1990) Furutbon, Eric y Richter, Rudolf (1998) Hall, Peter (1997) Kahneman, Daniel (2003) Kato, Junko (1996) Kiser, Larry L. y Ostrom, Elinor (1982) Knight, Jack (1992) (1995) Knight, Jack y Sened, Itai (1995) Mantzavinos, C., North, Douglass C. y Shariq, Syed (2004) Mehlum, Halvor, Moene, Karl y Torvik, Ragnar (2005) Myrdal, Gunnar (1954) North, Douglass C. (1971) (1981) (1988) (1989) (1990a) (1991) (2005) Ostrom, Elinor (1982) (1990) (1993) (1994) (1995) (1998) (2008) (2009) (2010) Ostrom, Elinor y Ostrom, Vincent (1977) Ostrom, Elinor; Walker, James y Gardner, Roy (1992) (1994) Parsons, Talcott (1951) (1960) Poterba, James M. (1994) Pressman, Jeffrey L. y Wildavsky, Aaron B. (1974) Rubin, Irene S. (1999) Schlager, Edella y Ostrom, Elinor (1992) Steinmo, Sven (1989) Tsebelis, George (1990) Von Hagen, Jürgen (1992) (2002) Von Hagen, Jürgen y HARDEN, Ian J. (1995) Weingast, Barry R. (1996) (2002) Weingast, Barry R., Shepsle, Kenneth y Johnsen, Christopher (1981) Williamson, Oliver E. (1973) (1974) (1985) (1994) (1999) (2000)

Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, existen diferentes clasificaciones del Nuevo Institucionalismo en el ámbito de la ciencia política[56]. Esta corriente, que ha mantenido en todo momento la conexión con los principios básicos del institucionalismo clásico, ha contado no sólo con nuevos y creativos teóricos, sino que ha sido objeto de constante revisión y clasificación por parte de científicos sociales, de ahí la multiplicidad de tipologías y ramificaciones teóricas, algunas más próximas al institucionalismo clásico y otras más cercanas a desarrollos económicos, politológicos o sociológicos actuales[57].

Entre la literatura que trata de configurar una clasificación exhaustiva del nuevo institucionalismo destaca la desarrollada por Peters (1999). Este autor distinguió inicialmente hasta siete tipos o corrientes en el marco del nuevo institucionalismo, que se redujeron a seis en su segunda edición, de 1995[58] y que se resumen a continuación[59]:.

[56] La definición de Nuevo Institucionalismo fue planteada por March y Olsen (1984) y, aunque consideraba como propios muchos de los planteamientos del institucionalismo económico clásico, trataba de marcar una diferencia con respecto a la influencia que el behaviorismo había ejercido sobre Veblen y Commons. Asimismo, el Nuevo Institucionalismo nacía con la aspiración a un mayor grado de transversalidad en los temas abordados y una más profunda integración con otras áreas de estudio que tiendan a un enriquecimiento de la propia perspectiva institucionalista como podrían ser muchos de los nuevos desarollos de la economía neoclásica o el keynesianismo.

[57] Entre las clasificaciones más citadas destacan las de Hall y Taylor (1996), Peters (1999), Peters (2012), Zurbriggen (2006) o Caballero (2007).

[58] Al igual que en la tercera de Peters (2012).

[59] La categoría que Peters elimina de la clasificación publicada en 1999 es la correspondiente al *institucionalismo de representación de intereses*, centrado en el análisis de la acción de los partidos políticos y los grupos de interés y cuya dimensión estaría ahora expresada en los seis tipos que se mantienen..

(i) *Institucionalismo normativo*, en el cual se destaca el papel de las normas y los valores de las organizaciones, siendo éstas las que definen las preferencias de los individuos y establecen sistemas de significación para quienes participan en la vida política. Este tipo de institucionalismo entronca con los orígenes mismos de esta corriente de pensamiento, en la que, tanto la naturaleza como la influencia de las instituciones estaban ligadas a lo que se plasmaba en las leyes, reglamentos y normas de diferente clase. Con el tiempo, esta categoría de institucionalismo irá perdiendo peso en el análisis, para dar cabida a otras dimensiones en las que los aspectos económicos y sociales irán ganando protagonismo.

(ii) *Institucionalismo de elección racional*,[60] el cual presenta a las instituciones como sistemas de reglas e incentivos que tienen como objetivo la maximización de la utilidad.[61] Esta categoría es la que resulta del auge del análisis económico de naturaleza neoclásica. En términos metodológicos, representa un esfuerzo por la sistematización del análisis del comportamiento de los individuos, en tanto que agentes económicos. Por esta razón, constituye un estadio superior al análisis inspirado en el derecho, aunque no

[60] Peters (2012) señala que existen autores, tales como Bates, Shepsle o Tsebelis que definen al institucionalismo de elección racional como *"institucionalismo centrado en el actor"*, pues la acción individual se sobrepone al desempeño de las instituciones, lo cual tiene importantes implicaciones en torno a su influencia en el cambio y evolución de las mismas. Desde este punto de vista, la influencia de las instituciones en el individuo es anecdótica. Las instituciones se presentan entonces como medios a través de los cuales se canaliza y restringe la conducta individual. La paradoja que destaca Peters es que los seres humanos diseñan y crean las instituciones, pero luego son restringidos por las mismas.

[61] Las instituciones, según el enfoque racional son, por una parte, restricciones a comportamientos individuales disfuncionales como el del "*free rider*" y, por otra, se constituyen para la creación de una racionalidad de carácter colectivo que surge de la agregación de la racionalidad individual enmarcada en los límites provistos por la institucionalidad. Entre los autores neoclásicos que se han inscrito en una línea más amplía en cuanto a las dimensiones a contemplar en el análisis optimizador destacan Becker (1976) o Marshall (1920).

se desligue de él por entero y se apoye en las dimensiones sociales subyacentes. Asimismo, el institucionalismo de elección racional otorga al individuo un protagonismo en el cambio de las instituciones que no había sido tomado en cuenta previamente, pues se suponía a la institución un comportamiento autónomo que va más allá de las preferencias y acciones de los individuos.

(iii) *Institucionalismo histórico*, en el cual las decisiones políticas iniciales determinan el rumbo de las políticas futuras, otorgando una gran relevancia a la senda que genera una inercia institucional[62] que hace que las decisiones iniciales del ámbito gubernamental persistan. El institucionalismo histórico es una categoría de carácter aglutinante, globalizadora. Reúne en el análisis, no sólo consideraciones normativas, sino elementos de naturaleza económica y social. La visión histórica dota a todos estos elementos de un dinamismo que no se halla presente en el institucionalismo clásico o en los que prevalecía el componente normativo.

(iv) *Institucionalismo empírico*, el cual parte del análisis comparativo entre las normas y leyes, hecho que determina la forma en que la estructura de gobierno establece la orientación de las políticas. Bajo este tipo de enfoque institucionalista se han realizado estudios comparativos de tipos de gobierno, estructuras del sector público o el grado de independencia de los bancos centrales. El empleo del método comparativo no sólo toma como base los elementos del institucionalismo clásico o la dinámica histórica,

[62] El concepto de "*path dependence*" o "dependencia de la senda temporal" establece que el resultado de un proceso depende, en buena medida, de la secuencia de decisiones tomadas por los actores y no sólo de las condiciones dadas en el presente. El concepto de "*path dependence*" es uno de los principales aportes de la corriente del nuevo institucionalismo al análisis económico, el cual marca una notable diferencia con los supuestos de los modelos neoclásicos en los que las condiciones iniciales vienen dadas.

sino que contextualiza a una institución o grupo de instituciones en términos de otras instituciones o de otros momentos históricos[63].

(v) *Institucionalismo societal*. De una u otra forma su origen se remonta al análisis institucional que abordaban autores como Weber (1920, 1924, 1956)[64], en el marco de la escuela historicista alemana, o Durkheim (1993)[65], aunque su interpretación ha evolucionado en aspectos como la relación entre las funciones que cada actor desempeña en la sociedad y el desarrollo institucional[66], la relación entre las instituciones y su entorno, y como éstas pierden o ganan peso[67], la influencia de éstas en la dinámica política, o la predisposición de las sociedades a enaltecer el papel de ciertas organizaciones y los mecanismos que llevan a su diseño[68]. De este tipo de institucionalismo destaca la pretensión revisionista que le empuja o incentiva como

[63] El institucionalismo empírico constituye el resultado de la búsqueda por cuantificar el impacto que ejercen las instituciones en los procesos económicos, políticos y sociales, o la influencia que en este sentido, éstos ejercen sobre la naturaleza de las instituciones y el cambio que éstas experimentan. Entre los autores que han desarrollado esta vertiente institucionalista destacan Tsebelis (1990), quén trabaja en el ámbito las instituciones en los diferentes niveles del Estado, con particular énfasis en el poder legislativo; Pressman y Wildavsky (1974), quienes se enfocan en los procesos de implantación y evaluación de las políticas públicas, Riker y Ordeshook (1973), quienes elaboran una amplia aproximación al análisis institucional entrecruzando las ciencia política y el uso de variables cuantitativas.

[64] Weber (1956), (2002), (2003).

[65] Durkheim (1993).

[66] Parsons (1951) y (1960).

[67] Eisenstadt (1963) y (1965).

[68] Selznick (1949).

forma de análisis y obtención de conclusiones que pueden aportar nuevas hipótesis de trabajo en torno a la conformación y evolución de las instituciones[69].

(vi) *Institucionalismo internacional*, el cual gira en torno al papel de la política internacional y su interpretación en clave de estructura institucional. En esta tipología, las instituciones internacionales definen un marco que dota a las relaciones entre Estados de estabilidad, por lo que su viabilidad y éxito parte de su capacidad para concretarla en el largo plazo[70].

Tal y como se desprende de la clasificación realizada por Peters, su objetivo es el de mostrar a la renovación del institucionalismo como una corriente de pensamiento capaz de integrar la visión del institucionalismo clásico y los nuevos enfoques que buscaban incorporar elementos de análisis que le enriquecieran. En este sentido, el institucionalismo adquiere un grado de densidad teórica suficiente como para plantearse una categorización inclusiva y flexible, abierta a nuevos aportes en la medida que otras disciplinas se acerquen a él, y permeable a giros profundos en su base, sin perder su capacidad explicativa. Si bien en la literatura institucionalista es posible encontrar otras clasificaciones, la realizada por Peters destaca por su solidez y pervivencia.

Otros autores que llevan a cabo un esfuerzo sobresaliente para clasificar las distintas vertientes institucionalistas son Hall y Taylor (1996), quienes afirman que la evolución institucional está impulsada por los fenómenos sociales que se producen en estadios temporales concretos. Unos y otros influyen entre sí, de forma concatenada, por lo que los eventos y procesos materializados en el pasado son clave para entender los eventos y procesos presentes. Hall y Taylor matizan el supuesto de racionalidad perfecta

[69] Scott (1994) y (1995a).

[70] Ver Martin and Simmons (1998).

y se decantan por uno de racionalidad parcial, en el que caben los problemas de información y el influjo de las creencias y patrones sociales.

Asimismo, Hall y Taylor detallan algunas de las características del institucionalismo de elección racional, el cual no sólo supone un modelo de racionalidad para explicar el comportamiento humano, sino que implica una dinámica resolutiva de acción colectiva. El institucionalismo de elección racional, tal y como lo abordan los autores, subraya el protagonismo de los actores individuales en la creación y transformación de las instituciones, pues son ellos los principales beneficiarios de los valores que las instituciones son capaces de generar y reproducir. Este proceso de creación y transformación institucional en el que se generaba valor tenía una implicación importante para la sociedad en su conjunto: el incremento general de la eficiencia.

La otra vertiente institucional que describen Hall y Taylor es la del institucionalismo sociológico, la cual se nutre de la teoría de la organización, no presupone el aumento de la eficiencia como resultado del proceso de cambio institucional, y otorga a los rasgos culturales propios de cada ámbito una posición preeminente.

Entre los autores de habla hispana que intentan establecer una clasificación más o menos extensa del nuevo institucionalismo destacar Zurbriggen (2006), con un mayor énfasis en el institucionalismo desde el punto de vista de la ciencia política, y Caballero (2007) desde una óptica más cercana a la economía. En todo caso, conviene aclarar que el esfuerzo de categorización de estos autores se encuadra en el nuevo institucionalismo o la nueva economía institucional.

En el cuadro 2.2 se presenta, de forma esquematizada, las clasificaciones propuestas, por una parte, de Hall y Taylor y, por la otra, de Peters. Se muestran, asimismo, las tipologías comunes.

Tabla II.2.: NUEVO INSTITUCIONALISMO (NI) EN CIENCIA POLÍTICA: Clasificaciones de Peters (2012) y Hall y Taylor (1996)

NI según Hall y Taylor	NI según Peters
	Normativo
Histórico	Histórico
	Empírico
Elección Racional	Elección Racional
	Internacional
Sociológico	Societal

Fuente: Elaboración propia, a partir de Peters (2012) y Hall y Taylor (1996).

2.3. EL NUEVO INSTITUCIONALISMO: DE LA ELECCIÓN RACIONAL A LA VISIÓN HISTÓRICA

2.3.1. Aspectos fundamentales del nuevo institucionalismo de elección racional

Según Kiser y Ostrom (1982), dos de los primeros autores que se aproximaron al institucionalismo desde una visión renovada de la elección racional, las instituciones son "reglas usadas por los individuos para determinar quién y qué está incluido en las situaciones de decisión, como se estructura la información, qué acciones pueden adoptarse y en qué secuencia y cómo las acciones individuales serán agregadas en decisiones colectivas" (Kiser y Ostrom, 1982: 179). En este sentido, el papel de las instituciones en los planos económico y político es establecer un marco para minimizar el grado de incertidumbre, preservar la estabilidad e incrementar la probabilidad de alcanzar resultados concretos en áreas definidas, lo cual dota de una dimensión más amplia al análisis hecho desde el punto de vista neoclásico.

Desde esta perspectiva, las instituciones son el contexto estratégico dentro del cual los actores diseñan los mecanismos óptimos y los medios para lograr sus fines y, por consiguiente, ellas condicionan el comportamiento de los distintos agentes en sus relaciones, indicando qué conductas o situaciones son requeridas, prohibidas o permitidas. Se supone que el agente individual o colectivo tiene ciertos intereses y esquemas de preferencia que le permiten seguir procesos de forma optativa y crear las reglas. Cuando hay conflicto de intereses se debe recurrir a una nueva regla o ley, y esto podría favorecer la transformación de la organización o la conducta de los actores.

Elinor Ostrom, con sus estudios acerca de la gestión de los bienes comunes[71], se constituyó en uno de las principales representantes del nuevo institucionalismo de elección racional, en especial, tras la pubicación de "*Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*" en 1990. En este ámbito, Ostrom entiende a las instituciones como reglas y las concibe como un medio para prescribir, proscribir y permitir conductas cuando restringen comportamientos individuales que en la búsqueda racional del beneficio individual conducirían a resultados colectivamente indeseables. Ello encuentra plena expresión en lo que respecta a los mecanismos que permiten la distribución en el uso de los bienes comunes[72].

La segunda línea del trabajo académico de Ostrom es el referido a la gobernanza de los recursos naturales y la gestión ecológica. Desde cierto punto de vista es una

[71] Uno de los primeros en ahondar en el tema de los bienes comunes fue Garret Hardin, con "*The Tragedy of the Commons*", trabajo publicado en 1968, y en el que se abordaban las implicaciones del uso de bienes comunes y las secuelas de su sobreexplotación. Temas de esta índole serán los que justifiquen la implantación de instituciones con el fin de regular o encauzar los intereses individuales de los agentes.

[72] La dinámica de los bienes comunes y su gestión estuvo presente en los intereses académicos de Ostrom desde un comienzo, pues ya su tesis doctoral, de 1965, trataba este tema a partir del análisis del uso de las aguas subterráneas en California.

extensión de la noción de gestión de los bienes comunes, sólo que a una escala superior[73]. El grado de complejidad que se alcanza con la gestión de varios recursos comunes conlleva el desarrollo de nuevos modelos en los que el diseño y la aplicación de las políticas asociadas pueden provenir de varios centros, lo cual añade un factor de dificultad adicional[74].

Desde otra vertiente, Shepsle (1989) establece que el institucionalismo de elección racional se centra en el agente y concibe a las instituciones como restricciones o como producto de las actuaciones necesarias para satisfacer sus intereses, aunque desde una perspectiva mucho más amplia, que superaba la simplicidad de los supuestos de los modelos neoclásicos tradicionales. En este sentido, la consecución del equilibrio no se obtenía partiendo de un funcionamiento institucional mínimo, sino que trataba de incorporar un grado de complejidad mucho mayor. Es así como Shepsle propone el concepto de "equilibrio inducido por la estructura"[75], en el que se trata de dar a las variables políticas un mayor peso en las decisiones de optimización de los actores económicos, las cuales no dependerían, casi en exclusiva, de las preferencias de éstos[76].

[73] Ver Ostrom (2008) y (2009).

[74] Ver Ostrom (2010).

[75] "El concepto de equilibrio inducido por la estructura se basa en la idea de que un proceso institucional, descrito por sus reglas, puede ser graficado como un juego en forma extensiva. La secuencia, cuyos detalles se encuentran en las reglas institucionales de procedimiento que fueron suprimidos en la mayoría de las teorías anteriores, importa porque determina qué movimientos siguen a cuáles otros y quién logra moverse y cuándo; por lo tanto, la secuencia se vuelve estratégica", Shepsle (1989: 22).

[76] Shepsle (1989: 21).

Tsebelis (1990) señala que el comportamiento de cada actor es una respuesta óptima a las acciones llevadas a cabo por los otros jugadores y a la estructura institucional existente. Los actores cambian sus estrategias o la estructura institucional que transforma sus estrategias en resultados de política. Por lo tanto, las instituciones son el resultado del juego consciente de los actores y son endógenas, producto de las preferencias de éstos, lo cual permite dotar de mayor profundidad a los modelos neoclásicos convencionales. De ahí que se defina a las instituciones como las reglas formales de un recurrente juego político o social. Estas reglas que se asumen como formales difieren de las costumbres o los hábitos.

Un interesante matiz lo introduce Kato (1996), quien diferencia entre el institucionalismo de la acción racional de racionalidad perfecta y de la racionalidad limitada. En el primer grupo se incluyen los trabajos como los de Tsebelis (1990), quien parte de un concepto estricto de racionalidad de la economía neoclásica, en donde el comportamiento político deriva de un proceso consciente de maximización de una función de utilidad. Los sujetos tienen la capacidad racional, el tiempo y la independencia emocional para elegir la mejor línea de acción, independientemente de la complejidad.

En el segundo grupo, se incluye a Douglass North, autor que profundiza más en los límites de la racionalidad[77] de los actores indicando que la estructura institucional no se limita a ser un mecanismo que canaliza la agregación de las preferencias

[77] North desarrolla sus planteamientos manteniendo los supuestos básicos del modelo neoclásico en lo referente a los procesos de optimización, grado de competencia y escasez integrando un concepto de racionalidad de carácter variable muy distinto al que presuponen los neoclásicos, North (1990b:168). Asimismo, North North (1990b:16). establece que "*definir las instituciones como las limitaciones que los humanos se imponen a sí mismos convierte esta definición en complementaria a la elección del enfoque teórico de los planteamientos de la economía neoclásica*".

individuales, sino que conforma un conjunto de reglas de juego que, de hecho, contribuyen a su formación y evolución. (North, 1990b:13).

Los espacios de interacción formulados por las reglas de juego, léase instituciones, contribuyen a la conformación y moderación de las preferencias de los individuos, pudiendo ser éstas, tanto de carácter formal[78], como informal[79], y se constituyen para conciliar intereses a diferentes niveles, con distintos grados de acuerdo con el fin de reducir la incertidumbre en el proceso de toma de decisiones[80]. La minimización de la incertidumbre se da, entonces, con diferentes grados de racionalidad y en varios niveles, con una agregación de preferencias determinada en función de la influencia de las instituciones. Es interesante apuntar que, buena parte de las instituciones formales son el resultado de la objetivación de pautas de comportamiento, lo cual indica que las reglas informales pueden convertirse en formales dependiendo del estadio de complejidad al que llega la sociedad.

[78] Las instituciones formales son las reglas de juego políticas, judiciales, económicas y contratos (North, 1990b:67) y que tienen como objetivos, por una parte, incrementar la eficiencia de las instituciones informales y, por otra, "reducir la información del monitoreo y de los costes del cumplimiento obligatorio y por tanto hacer que las limitaciones informales sean soluciones posibles a un intercambio más complejo", North (1990b:66).

[79] En North (1993:54), se definen a las instituciones informales como "códigos de conducta, normas de comportamiento y convenciones" y su importancia se asocia a que, en primer lugar, representan la mayor parte de las instituciones que dictan el quehacer humano y, en segundo lugar, porque son capaces de definir los reultados de la interacción humana, incluso sobreponiéndose a la influencia de las instituciones de carácter formal.

[80] North (1990b:16).

El complejo institucional tiene una naturaleza heterogénea, diversa, cambiante, pues es sólo con una naturaleza así, como puede hacer frente a lo fortuito y optimizar lo habitual, lo recurrente[81].

North (1990b:58) específica que se pueden distinguir tres tipos de limitaciones informales: "(i) *extensiones, interpretaciones y modificaciones de normas formales, (ii) normas de conducta sancionadas socialmente y (iii) normas de conducta individuales aceptadas internamente*". En este sentido, estaca la influencia de las instituciones informales en un doble sentido, pues no sólo pueden constituirse en la base de futuras instituciones formales, sino que pueden ser capaces de afectar la interpretación y aplicación de las instituciones formales. Es así como, una ley sancionada en el poder legislativo, una directriz emanada del poder ejecutivo o, incluso una, decisión del poder judicial, pueden ser alteradas de muy diversas formas por el peso que pueden llegar a tener ciertas instituciones informales, las cuales no tienen, en muchos casos, que guardar una relación directa con la institución formal objeto de "modificación".

La interacción continuada, bien entre instituciones del mismo tipo, o bien entre instituciones formales e informales, conduce a otro concepto de gran importancia en el marco del análisis del nuevo institucionalismo, tanto en ciencia política, como en ciencias sociales. Se trata del concepto de cambio institucional, el cual alcanzará una posición preeminente en el institucionalismo histórico, aunque también lo hará en las otras ramas del nuevo institucionalismo.

El concepto de "cambio institucional" fue ampliamente desarrollado por Douglass North en buena parte de sus trabajos, pues para este autor, resultaba de especial interés esa frontera epistemológica que mediaba entre la economía, la ciencia política y la historiografía. Es así como el análisis institucional encuentra perfecto

[81] North (1990b:66-67).

encaje en un marco donde las instituciones no son elementos rígidos y estáticos, sino que se caracterizan por su maleabilidad y capacidad de mutación.

En efecto, North (1990b:110) señala que: "*típicamente el cambio consiste en ajustes marginales al conjunto de reglas, normal y cumplimiento obligatorio que constituyen el marco institucional. La estabilidad general de un marco institucional permite el cambio complejo a través del tiempo y del espacio*…"[82]

Asociado a esta concepción de cambio institucional, North especifica que, de ninguna manera, pueden relacionarse términos como "*cambio institucional*" con ineficiencia o *estabilidad con eficiencia*. El autor señala que un entorno caracterizado por la estabilidad puede albergar y reproducir soluciones ineficientes en términos de intercambio de factores económicos, lógica que puede ser extrapolada a cualquier interacción humana[83]. De forma análoga, un contexto de cambio institucional más o menos intenso, tampoco es equivalente a situaciones de ineficiencia, per se.

Según Weingast (1996), las instituciones son concebidas como conjuntos de reglas e incentivos que restrinjan las posibilidades de elección de los agentes políticos, quienes buscarán maximizar sus preferencias dentro de ese marco institucional. Para este autor, el institucionalismo de elección racional establece una metodología explícita y sistemática para estudiar la influencia de las instituciones, que son modeladas como restricciones a los comportamientos y acciones de los individuos. Dicha metodología es de naturaleza comparativa, pues contrasta las restricciones institucionales con sus

[82] North (1990b: 110).

[83] North (1990b:110).

correspondientes implicaciones, al tiempo que permite analizar las instituciones dentro de un país o efectos de instituciones similares en distintos países[84].

La base metodológica comparativa que Weingast asocia al Institucionalismo y al NI es compartida por otros autores, no sólo en el ámbito de la elección racional, sino en los otros enfoques, como en el caso del institucionalismo histórico[85]. El Nuevo Institucionalismo guarda relación con los objetivos del análisis comparativo, análogos a los del método científico en general, pues se basa en la investigación de semejanzas y diferencias, la verificación de regularidades, la interpretación de la diversidad, la explicación de relaciones causales a las que no es posible acceder de forma plena con análisis de otros tipo y el establecimiento de generalizaciones o pautas particulares. Las conexiones entre la visión de la elección racional y el institucionalismo histórico, permiten una mejor aproximación a los fenómenos de carácter político, de relaciones internacionales o de fenómenos de carácter sociológico, lo cual constituye un avance en la capacidad explicativa de los modelos de raíz neoclásica o del propio análisis institucionalista con elementos de corte más cuantitativo[86].

En el desarrollo del institucionalismo de elección racional, Peters (2012:48) expresa que las diferentes aproximaciones de la teoría de elección racional instituciones son definen a las instituciones como "colecciones de normas e incentivos que establecen los parámetros para el comportamiento de los individuos", Peters (2012:48). Asimismo, las instituciones, en tanto, normas "…establecen las condiciones de racionalidad, al tiempo que establecen un espacio político en el que los actores políticos pueden actuar", Peters (2012:48).

---

[84] Weingast (1996:168).

[85] Ver Weingast (1996:183).

[86] Ibid.

En este sentido, las instituciones se plantean como mecanismos son marcos de referencia para los individuos, tanto cuando forman parte de una de ellas, como cuando deben adoptar decisiones. Los individuos, en última instancia, tienen como objetivo la maximización de su utilidad y, en pos de ello, hacen uso del complejo institucional al cual tienen acceso[87].

El institucionalismo de la elección racional ha asumido los modelos basados en la relación principal-agente, perspectiva ésta que resulta de gran ayuda para estudiar las relaciones dentro de las organizaciones y comprender las interacciones entre distintas organizaciones, tanto en el sector privado, como en el público[88]. En esta línea, el enfoque también ha incorporado variados elementos de la teoría de juegos, pues la dinámica institucional puede plantearse como un juego en el que caben soluciones como la del "dilema del prisionero", aunque también como un juego cooperativo[89].

Según Caballero (2007: 15), el institucionalismo de la elección racional enfoca a las instituciones políticas como ámbitos cooperativos en los que se dirimen problemas de carácter colectivo y que contribuyen a la generación de ganancias compartidas en la búsqueda del beneficio individual.

Las soluciones de carácter cooperativo suelen ser objeto de atención especial por parte de la literatura de la acción racional. Shepsle (1983) sostiene, en torno a este tema, que la existencia de instituciones convierte en viable la consecución de mayores cotas

[87] Peters (2012: 49) señala que una de las diferencias más importantes entre la teoría de la elección racional y la variante institucional de dicha teoría reside en que la primera, supone que las preferencias de los individuos son exógenas, mientras que la segunda, basa su análisis en la interacción entre instituciones y preferencias.

[88] Ver Weingast (2002).

[89] Weingast (2012: 670).

de bienestar social, que serían impensables sólo con la acción individual. Ello se debe, principalmente, a que los beneficios obtenidos por la cooperación, en el marco de las instituciones, moldean la estructura de incentivos y la acción conjunta de los individuos. El secreto radica en la reducción de los costes de transacción que promueve el desarrollo institucional, Caballero (2007:15).

Esta apreciación de Shepsle se refleja, por ejemplo, en las ganancias sociales del diseño y actuación del Estado a través de la política fiscal. Ésta se presenta, en los Estados modernos, como un mecanismo para promover una mejor distribución de la riqueza y coadyuvar al fortalecimiento de los mecanismos que promuevan un mayor bienestar social. Cuando la política económica, y la de carácter fiscal asociada sl gasto público no es una excepción, gira en torno a los objetivos para los que fue creada, puede entenderse como la concreción de los esfuerzos cooperativos de la sociedad para alcanzar el bienestar común gracias a la reducción de unos costes de transacción que rebasarían la capacidad individual de negociación[90].

Con base en lo que sostiene Weingast (2002), en el contexto de la política fiscal y, en especial, de la política de gasto público, es posible afirmar que la institucionalidad fiscal es un canal idóneo para hacer patentes los incentivos orientados a la cooperación. Lo contrario también puede resultar en una prueba indiscutible de tal enunciado: la degradación de la política fiscal por la acción de intereses parciales puede generar perjuicios sociales de consideración, erosionando, al tiempo, los incentivos para alcanzar soluciones de carácter cooperativo eficientes.

Aunado a todo ello, y si se rescatan limitaciones como la de la racionalidad imperfecta planteada por North (1990b), o problemas como los asociados a la presencia

[90] Shepsle (1983:38).

de asimetrías de información[91], es posible concluir que un entramado institucional cohesionado y eficaz constituye la base para el desarrollo de mejores políticas públicas, entre las que destaca la política fiscal.

En suma, los resultados económicos, políticos o sociales son fruto de un marco institucional que determina incentivos a diferente escala. Aunque no es posible presuponer la existencia de marcos institucionales perfectos, pues imperfectas son sus bases, sí es posible afirmar que marcos institucionales donde predominen posiciones grupales e individuales equilibradas y estructuras de incentivos que tengan por objeto la reducción de los costes de transacción, serán capaces de incrementar las cotas de bienestar social.

2.3.2. Rasgos destacados del nuevo institucionalismo histórico

El institucionalismo histórico pone énfasis en los procesos evolutivos de las instituciones y las relaciones de éstas con las estrategias y los objetivos de los actores. Tal y como ocurre en el caso del institucionalismo de elección racional, el institucionalismo histórico pone el foco en los procesos de formación de preferencias de los agentes, sólo que, a diferencia de la elección racional, éstas preferencias son endógenas a la estructura institucional, lo cual hace que el institucionalismo histórico tenga una visión más profunda en el análisis de los problemas sociales, Thelen y Steinmo (1992: 9)[92].

[91] North (1993: 86).

[92] Los trabajos que volvieron a poner en valor la visión histórica en el análisis de las instituciones o que consolidaron un conjunto de herramientas metodológicas en el marco del institucionalismo histórico fueron Steinmo, Thelen y Longstreth (1992), aunque previamente Steinmo (1989) había adelantado algunos elementos que habrían de prefigurar lo que habría de conocerse como institucionalismo histórico.

Para estos autores, el concepto de institución incluye "el conjunto de organizaciones formales y reglas informales en las que se basa una estructura de conducta" Thelen y Steinmo (1992: 2) y las instituciones asumen un papel central en el proceso de toma de decisiones de los agentes, pues crean espacios para la organización social, crean bases para el establecimiento de acuerdos y contribuyen a generar equilibrios entre fuerzas opuestas, de forma especia, en materia política.

Para Peters (2012:70), el análisis desde el punto de vista del institucionalismo histórico surge a partir del momento en que surge o se conforma una institución, o a partir del momento en que una política comienza a ser desarrollada. Desde ambas ópticas, es importante tomar en cuenta, no sólo los precedentes que llevaron a la constitución de la institución, sino su posible influencia en el futuro.

Para este autor, el concepto fundamental del institucionalismo histórico es el de "*path dependence*" que refleja la influencia inercial que sobre una política o institución ejercen acontecimiento acaecidos en el pasado, Peters (2012: 70).

Por su parte, Hall y Taylor (1996:950) afirman que el institucionalismo histórico, en el marco del nuevo institucionalismo, está a medio camino entre los puntos de vista de la elección racional y las variantes de corte más sociológico, lo que la convierte en una corriente ecléctica que, aunque gana capacidad de análisis en algunos aspectos, lo pierde en otros.

Asimismo, estos autores establecen una serie de características distintivas del institucionalismo histórico cuando se le compara con otras variantes del nuevo institucionalismo. En efecto, en el marco del institucionalismo histórico, la relación entre las instituciones y el comportamiento de los individuos es amplia y diversa, al tiempo que se hace énfasis en las asimetrías de poder que surgen de la relación en el marco del funcionamiento y desarrollo de las instituciones. Asimismo, el institucionalismo histórico pone especial atención en la *path dependece* y en la influencia de acontecimientos involuntarios que, de una u otra forma, pautan las

decisiones presentes de los individuos. Por último, Hall y Taylor destacan que el análisis del institucionalismo histórico contempla que en la definición de la actualidad política pueden estar presentes otros factores[93].

Las instituciones no sólo experimentan un cambio interno en el trascurso del tiempo, sino que modifican el comportamiento de los individuos, creando una dinámica de constante renovación que entra en conflicto con la visión, tanto del institucionalismo clásico, como del institucionalismo de elección racional. En el fondo, se trata de una transición desde visiones estáticas a visiones dinámicas, que imprimen un grado de complejidad mucho mayor[94].

Otra diferencia entre el institucionalismo basado en la acción racional y el histórico radica en la forma en que los individuos establecen su función de utilidad y cómo asumen el proceso de optimización de la misma[95]. En este sentido, el institucionalismo histórico plantea la imposibilidad de conocer de forma exhaustiva la naturaleza de dicha función de utilidad, al considerar como endógenas muchas de la variables consideradas externas por parte de los modelos de la elección racional, así como la incapacidad de los agentes de lograr un óptimo, tal y como se pretende en el enfoque racional[96].

El constante proceso de cambios al cual está sujeto el contexto económico, político y social genera una dinámica que lleva a los individuos y, en última instancia, a las instituciones, a comportamientos contradictorios con una racionalidad ilimitada y

[93] Hall y Taylor (1996: 938).

[94] Thelen (1999: 379).

[95] Thelen y Steinmo (1992).

[96] Thelen y Steinmo (1992: 12).

estática[97], en extremo simplificada, y afectada por los problemas de información de un contexto cambiante[98]. En este sentido, el NI se ha decantado, en términos generales, por conceptos que presuponen una flexibilización de la llamada "racionalidad perfecta" y que orientaría cualquier proceso de optimización a múltiples resultados. La "racionalidad limitada", la "racionalidad acotada" o la "consistencia" serían algunas de las definiciones que se adaptarían mejor a la naturaleza de los procesos de toma de decisión humanos.[99]

El debate acerca de la racionalidad, el cual ha sido incorporado por muchos de los representantes del NI entre los que destacan North, Ostrom, Williamson, no se restringe a sus características, sino que se extiende a cómo se comporta en términos dinámicos. En este sentido, la racionalidad de los individuos, no sólo evoluciona en el

[97] Ver Simon (1955).

[98] Ver Simon (1982).

[99] Con base en lo que señalan March y Olsen (1984), la dinámica institucional está sujeta a la interacción de variables de carácter cultural, económico, político y social, lo cual pone en entredicho la capacidad explicativa del supuesto de racionalidad perfecta y da mayor peso a los supuestos de racionalidad imperfecta. En Kahneman (1994: 18), el autor afirma que la discusión en torno a los términos "racional" e "irracional" no refleja criterios técnicos y que lo adecuado es enfocar el debate en torno a la definición de "consistencia". Kahneman (2003: 1470) concluye que el protagonismo del componente emocional es visible en todos los modelos cognitivos que tratan de explicar el comportamiento del individuo, lo que sugiere que la racionalidad ilimitada es poco realista. De lo planteado por Kahneman se deriva que el proceso de maximización de la utilidad por parte de los individuos no sería capaz de establecer un resultado óptimo, si por óptimo se entiende el que podría obtenerse suponiendo racionalidad perfecta. Así, ante un conjunto de restricciones similares y un objetivo general de maximización de la utilidad, se obtendrían múltiples posibles resultados.

tiempo, sino que puede llegar a cambiar de un momento a otro en función de las circunstancias y las emociones implicadas[100].

El institucionalismo histórico, en este marco, ha acoplado a su bagaje analítico las diversas interpretaciones en torno al concepto de racionalidad lo que le ha permitido tener una perspectiva más amplia en torno a la naturaleza de las instituciones y a los factores que propician su cambio. Así, el institucionalismo histórico presupone que los individuos persiguen objetivos generales, con base en sistemas de creencias particulares e incentivos dispares[101], lo cual, sumado a la influencia de las emociones, el entorno insitucional presente y las decisiones tomadas en el pasado, se constituyen en los factores más importantes para definir los posibles escenarios de cambio isntitucional.

En torno a la influencia de las decisiones tomadas en el pasado y de los acontecimientos acaecidos, la inercia que se registra una vez adoptadas las medidas por parte de organizaciones y/o individuos[102], destaca el peso del concepto de "*path dependence"*[103] en los planteamientos del institucionalismo histórico[104].

---

[100] Kahneman (1994:31).

[101] North (1991, 1993, 2005), Ostrom (1990).

[102] Peters (2012: 70)

[103] Krasner (1984) aborda el concepto de "*path*" desde el punto de vista de diversas áreas de las ciencias sociales y las ciencias políticas. Este autor desarrolla el concepto de "*path*", asociado a su carácter inercial y de influencia hacia el futuro (Krasner, 1984: 228), al tiempo que destaca la naturaleza irreversible de muchas decisiones adoptadas por los individuos y/o las organizaciones (Krasner, 1984: 228).

[104] Peters (2012: 71).

Pierson (2000), señala que la noción de "*path dependence*" podría tener su origen en lo que se da por llamar "*increasing returns*", el cual es un proceso de retroalimentación positiva de los fenómenos sociales. Otro punto de vista al respecto, señala que los "*increasing returns*" son sólo otra manifestación de la "*path dependence*"[105]. El concepto de "*increasing returns*" es importante porque permite establecer los costes del cambio entre políticas alternativas, al tiempo que coadyuva a la identificación y diferenciación de eventos coyunturales y episodios formativos de cambios de más largo aliento[85].

Pierson establece que hay dos formas de comprender el alcance de la "*path dependence*", una de carácter restringido y una más amplia. Desde una óptica amplia, este concepto pone de manifiesto la influencia que tiene un evento en el momento inicial de una secuencia sobre los eventos que acaecen en el futuro. Si se enfoca desde un punto de vista más restringido, la "*path dependence*" señala que un evento ocurrido tiene consecuencias futuras en el mismo sentido u orientación de ese primer evento[106].

Por su parte, Pierson y Skocpol (2002) se refieren al concepto de "*path dependece*" como "…un término caprichoso, carente de significado claro, pero que es uno de los más empleados en el campo del institucionalismo histórico, refiriéndose a la dinámica de auto-refuerzo o procesos de retroalimentación positiva en un sistema político". Estos autores también destacan la importancia de episodios coyunturales y de cómo estos pueden dar origen a procesos históricos que se enmarquen en una dinámica de dependencia. En efecto, las "coyunturas críticas"[107] pueden desencadenar

[105] Pierson (2000:251).

[106] Pierson (2000:252).

[107] El término "*critical juncture*" fue desarrollado de forma amplia por Collier and Collier (2002), quienes establecen que es "un periodo de cambio significativo" o de transición en el proceso evolutivo de las instituciones Collier and Collier (2002: 27).

mecanismos que refuercen ciertas pautas de comportamiento, las que, sin embargo, pueden ser alteradas por pequeños cambios en la estructura institucional o sucesos imprevistos[108].

Otro término asociado al de "*path depdence*" es el de causalidad histórica o "*historical causation*", el cual indica que cuando comienza a operar una dinámica política derivada de un evento o proceso determinados, ésta puede reproducirse asimismo sin la repetición del evento o proceso originales[109].

Una variante del institucionalismo histórico es la planteada por DiMaggio y Powell (1991)[110] quienes profundizan en el componente social de las relaciones que estructuran las instituciones y cómo este componente influye a su vez en los individuos. En efecto, los autores refieren que las instituciones son el resultado del proceso de socialización de los individuos, en el cual no sólo se asientan costumbres y usos, sino que se propician cambios que buscan lograr una explicación de la realidad que se ajuste mejor a las preferencias y objetivos de los propios individuos[111]. En suma, la estructura

[108] Pierson y Skocpol (2002: 6).

[109] Ver Stinchcombe (1968).

[110] DiMaggio y Powell (1991: 11).

[111] Los autores, en el transcurso del trabajo, establecen que es posible identificar una variante del nuevo institucionalismo en la cual se imponen los elementos de análisis empleados en la sociología y que le diferencian, bien del institucionalismo de elección racional o del institucionalismo histórico. Sin embargo, DiMaggio y Powell también dejan claro que existen múltiples punto de encuentro entre las variantes del nuevo institucionalismo, pudiendo identificar claras convergencias.

institucional es un cuerpo vivo que genera estabilidad y, al mismo tiempo, impulsa cambios en materia social.[112]

Tal y como se desprende de los trabajos de los principales académicos vinculados con el nuevo institucionalismo, es posible establecer que existe una ramificación en la que se identifica un institucionalismo de elección racional, heredero, en mayor o menor medida, tanto de la teoría neoclásica, como del viejo institucionalismo, combinación que fragua en una posición revisionista de los supuestos más restrictivos de los modelos neoclásicos y alumbra una visión más dinámica y, si se quiere, endógena; un institucionalismo de carácter histórico, tal vez el principal usufructuario del viejo institucionalismo, con todo lo que ello conlleva en términos de critica a la rigidez neoclásica y asimilación de puntos de vista amplios, tanto en términos de análisis del pasado, como del presente; y un institucionalismo de raigambre sociológica, más cercano al institucionalismo histórico.

[112] En DiMaggio y Powell (1983), los autores desarrollan el concepto del "isomorfismo institucional", concepto de busca explicar la evolución de las instituciones en función de su capacidad para adaptarse al entorno en el que se encuentran. En este sentido, las instituciones experimentarían una especie de convergencia hacía las pautas de acción de otras instituciones, con el fin de incrementar su contribución al desarrollo general y al fortalecimiento propio, DiMaggio y Powell (1983: 149). En línea con la preocupación de la mayor parte de los académicos institucionalistas por explicar los procesos que desembocan en el cambio institucional, DiMaggio y Powell (1983: 150), proponen una clasificación para el mecanismo de cambio en el marco del "isomorfismo institucional", a saber: (i) el isomorfismo coercitivo, el cual se deriva de las "presiones formales e informales" de otras organizaciones en diversos ámbitos, (ii) el isomorfismo mimético, el cual presupone la adaptación de una institución a las características de las instituciones que forman el entorno en el cual se encuentra, y (iii) el isomorfismo normativo, el cual, según los autores, se asocia a la influencia de la "profesionalización" que se produce en el devenir de la institución y que, desde otro punto de vista, podría interpretarse como la consolidación de una institución en su entorno, llegando a un grado de normalización elevado, DiMaggio y Powell (1983: 150).

Asimismo, queda claro que el bagaje conceptual del institucionalismo histórico es nutrido, no sólo por el desarrollo de herramientas teóricas propias de largo alcance, sino por la asimilación de conceptos y planteamientos a medio camino entre las posiciones neoclásicas, en especial, en lo atinente a la profundidad que otorga la dimensión cuantitativa, y los desarrollos más actuales referidos al alcance del cambio tecnológico, del cual se extraen conceptos tan importantes como el de "*path dependence*".

Otro aspecto clave, y no menos importante, en torno al institucionalismo histórico es su capacidad para ubicarse en el plano, tanto del nuevo institucionalismo referido a la ciencia política y otras ciencias sociales, como en el de la nueva economía institucional. Es así como el institucionalismo histórico es uno de los ámbitos en los cuales economistas y politólogos encuentran un espacio de intercambio conceptual y de cierta permeabilidad que contribuye al enriquecimiento de posiciones con valores y tradiciones diferentes.

2.4. POLÍTICA ECONÓMICA Y NUEVO INSTITUCIONALISMO

2.4.1. Encaje de la visión institucionalista en el análisis de la política económica

La aproximación del institucionalismo a un importante grupo de ámbitos conceptuales como los vinculados a la naturaleza de las preferencias y su proceso de formación, la capacidad para que el individuo y las instituciones desarrollen sus acciones con un mayor o menor grado de racionalidad, la dicotomía entre instituciones formales e informales, la preeminencia del análisis comparativo en el estudio de las estructuras institucionales y/o la influencia de la "*path dependence*" en el desempeño

presente, le permite abordar el análisis de la política económica desde una óptica amplia y enriquecedora.[113]

Es así como la economía política se renovó con el estudio de la interacción de la economía y la política a la luz del papel de las instituciones, es decir, el modo en que estas moldean las acciones de los agentes económicos o éstos impulsan cambios. Es por ello que temas que antes se hallaban circunscritos al espacio de la politología o la sociología y ahora forman parte del paisaje del estudio económico[114].

En la corriente institucionalista convergen tanto un rico bagaje conceptual, que ha integrado diversos planteamientos provenientes de varias disciplinas, como una clara apuesta por la pluralidad de visiones en las que, por ejemplo, el ámbito de la política no es excluyente de los fenómenos económicos, o lo cultural puede formar parte de hipótesis que expliquen los comportamientos sociales. Incluso, el institucionalismo suministra un arsenal conceptual lo suficientemente robusto para responder preguntas acerca de la evolución de la ciencia y el porqué del actual estado de la tecnología[115].

La relación entre sistemas de gobierno y decisiones económicas, la influencia de procesos como la descentralización de las administraciones públicas, los problemas de agencia entre los distintos niveles del sistema político, el papel de la reforma de la administración publica en la en la eficiencia de las políticas o el papel de las estructuras institucionales en la canalización de las posiciones ideológicas y el diseño de la política

[113] Matzavinos, North y Shariq (2015) hacen un interesante planteamiento acerca de cómo los procesos de aprendizaje, tanto desde un punto de vista individual, como institucional, son los que dan base a la "*path dependence"*. De hecho, los autores sugieren la existencia de un "institucionalismo cognitivo".

[114] Ver North y Davis (1970), North (1981), North (1993), North (2005).

[115] Ver Peters (2012) y, Lowndes y Roberts (2013).

económica son sólo algunos de los temas que han abierto nuevas zonas de debate o han establecido nuevas áreas de interacción de las ciencias sociales[116].

Según Ayala y González (2001) el nuevo institucionalismo ha permitido incorporar la dimensión institucional de las finanzas públicas y de la economía del sector público como un elemento decisivo para entender el papel del Estado en la economía. En efecto, tal y como plantean estos autores, el papel de las instituciones permite incorporar las restricciones legales o la dinámica de las instituciones informales en áreas como la formulación presupuestaria, la organización del sector público, las empresas públicas, la seguridad social, etc.

El neoinstitucionalismo ha establecido nuevos hitos para el análisis económico desde la perspectiva de sus implicaciones políticas. Así, se ha reforzado la importancia del proceso político en la organización y evolución de las finanzas públicas, y políticas como la comercial o la monetaria[117].

En la reunión de lo político y lo económico, teniendo como eje al institucionalismo, uno de los autores que ha hecho más aportes es Douglass North. En efecto, North (1981) comienza a desarrollar una teoría del Estado que sustentará la relación entre marco institucional y organización fiscal. North define el Estado como una organización que posee en monopolio el uso legítimo de la violencia y que se extiende sobre un área geográfica cuyos límites vienen determinados por el poder de

[116] Lowndes y Roberts (2013:77).

[117] North (1981), March y Olsen (1989), Caballero (2000), OCDE (2002). Matzavinos, North y Shariq (2015)

recaudar impuestos. La noción de Estado se traduce, en consecuencia, en la existencia de un sistema fiscal-impositivo[118].

North presenta dos modelos de Estado alternativos: el "explotador o depredador", el cual gira en torno a la extracción de ingresos de la sociedad en beneficio del grupo social o clase que lo sostiene, y el "contractual", que asume un papel maximizador de la riqueza para beneficio de la sociedad y que tendería a garantizar la solidez de los derechos de propiedad. Un Estado contractual pondrá el acento en la reducción de los costes de transacción de una sociedad[119] y el aumento de la producción, ampliando las bases imponibles y la recaudación[120].

En efecto, una de las vías a través de las cuales el Estado promueve políticas económicas encaminadas a aumentar el bienestar social es la moderación de los costes de transacción que se generan, no sólo como consecuencia de las imperfecciones de los mercados, sino como resultado de los desajustes que se suelen producir en la interacción institucional. En este sentido, la política económica en general, y la fiscal en particular, buscan moderar, corregir o acotar todas aquellas acciones que propendan al mal funcionamiento de los mercados o la alteración de los mecanismos mediante los cuales el marco institucional canaliza las actuaciones de los individuos[121].

Ronald Coase (1937, 1960) expone, en términos generales, que el coste de transacción se plantea como la dificultad de transferir derechos, o como la fricción que surge de la interacción entre unas condiciones contractuales determinadas y la

[118] Ver Weber (1919) y (1956).

[119] North (1988: 16).

[120] North (1991: 107).

[121] Ver Poterba (1994).

verificación del grado de cumplimiento de las mismas. Las negociaciones o acuerdos, en este sentido, son viables en la medida que los beneficios obtenidos son superiores a los costes de transacción.

Desde este punto de vista, las instituciones son espacios que facilitan la transmisión de derechos, y sirven para moderar fricciones y limar aristas entre partes contrapuestas, con el objeto de hacer factibles acuerdos en el ámbito económico, político o social. Así, las políticas públicas pueden entenderse como acuerdos establecidos entre el Estado y sus ciudadanos para lograr ciertos objetivos comunes[122].

En el caso de la política fiscal, los objetivos son los de sostener una estructura que brinde estabilidad, reduzca la incertidumbre y permita corregir desviaciones en la aplicación de derechos por parte de unos y otros. Lo anterior, sin embargo, no presupone instituciones eficientes en grado sumo, sino instituciones capaces de contribuir a la reducción de los costes de transacción de forma sistemática en el largo plazo[123].

2.4.2. Influencia del marco institucional en el diseño y ejecución de la política económica

El análisis de la naturaleza y las funciones de las instituciones, tanto de forma particular, como en conjunto, permite definir el conjunto de beneficios que proporcionan para cada uno de los actores que las integran, y la manera en que las

[122] Ver Ostrom (1998) quien establece que el Estado, por si sólo, no es capaz de gestionar los recursos en todos los niveles y necesita recurrir al apoyo de los ciudadanos. En este sentido, el entramado institucional resulta de vital importancia, pues es, al mismo tiempo, mecanismo de canalización de intereses y preferencias y espacio de encuentro de actores con posiciones diversas.

[123] North (1991).

instituciones condicionan las preferencias y las elecciones de dichos actores, al tiempo que coadyuva a establecer los procesos y los factores que determinan la influencia de las instituciones sobre el comportamiento de los individuos y sobre la construcción y el cambio institucional[124].

La definición de la política económica puede enfocarse como el resultado de la acción de instituciones previamente existentes, en el interior del propio Estado, y que son estructuras objetivas condicionantes de la acción de los individuos o grupos a través de conjuntos de incentivos y sanciones, y que interactúan entre ellas para producir disminución de los costes de las transacciones que entre ellos se producen[125]. Conocer el recorrido y la ponderación de las configuraciones institucionales en el plano de los propios administradores públicos permite no solo comprender la dinámica institucional en términos micro, sino que contribuye a comprender la influencia macro[126].

En el marco de la evolución institucional de la política económica destaca la influencia del proceso de formalización de la toma de decisiones, pues éste define no sólo la naturaleza y recurrencia del cambio institucional, sino también los mecanismos a través de los cuales éste afecta a la viabilidad de la política económica.

En efecto, aspectos como el grado de pluralismo democrático, o la existencia o no de un sistema de partidos políticos sólido y estable, tienen una importancia capital en el diseño, aplicación y seguimiento de las políticas económicas[127].

---

[124] Ver North (1993), Ostrom (1990), Williamson (1985) y (1994).

[125] Williamson (1985: 20).

[126] Rubin (1999).

[127] North (1988: 17).

El proceso de confección de la política económica y de forma concreta, de la política fiscal se encuentra afectado, no sólo por la irrupción de coyunturas críticas, tal y como las entienden Collier y Collier (2002), sino por la influencia de la senda de decisiones y eventos pasados ("*path dependence*"). La política económica presente, de este modo, se constituye en un complejo entramado del que son participes, no sólo la estructura institucional en sus dimensiones formal e informal, sino el bagaje económico, político y social que ha cimentado dicha estructura institucional. Es así como, si bien la política fiscal debe responder a los intereses concretos del momento en que es diseñada y aplicada, también debe hacerse eco de las voces que, desde el pasado, establecen unas pautas que no pueden ser ignoradas.

Es imposible desligar a las instituciones y su trayectoria de las concepciones de los individuos que las conforman. En este sentido, las instituciones influirán en las concepciones individuales y, por ende, en el cambio o la permanencia de la política económica aplicada. Conviene recordar que las instituciones son cuerpos en constante cambio[128] y que presionan para amoldarse a las circunstancias que las rodean[129]. Es así como conviene recordar que las instituciones son espacios creados para gestionar el conflicto social y generar soluciones que propendan a un mejor resultado en el proceso de intercambio[130].

Lo anterior habrá de estar muy presente cuando, en los capítulos subsiguientes, se analice el proceso de diseño y aplicación de la política de gasto público en el contexto latinoamericano y, en particular, de Chile y Venezuela. En este sentido, estarán

[128] North (1993).

[129] DiMaggio y Powell (1983).

[130] Knight (1992) y Lindner (2006).

muy presentes la influencia de las decisiones pasadas, la emergencia social y la multiplicidad de obstáculos que las propias instituciones suelen imponer[131].

La sinergia entre el bagaje institucional y la interacción de las creencias e ideas tendría un efecto sobre la acción de política económica en el largo plazo, una vez que logran institucionalizarse y plasmarse en procedimientos rutinarios dentro de organizaciones. El diseño y revisión de la política económica por parte del engranaje institucional afectará al proceso de formación de expectativas por parte de los destinarios de dicha política.

2.5. LA POLÍTICA FISCAL DESDE LA ÓPTICA INSTITUCIONALISTA

Ayala y González (2001) refieren que, en el campo de la economía pública, el neoinstitucionalismo ha incorporado la dimensión institucional de las finanzas públicas y de la economía del sector público al estudio de los procesos políticos y sociales, lo cual resulta de gran importancia para definir, no sólo el papel del Estado en la economía, sino el rol en otros procesos económicos, interacción política y social mediante. En este sentido, el papel de las instituciones del Estado permite incorporar restricciones legales en áreas como la formulación presupuestaria, la organización del sector público, las empresas públicas, la seguridad social, etc.

En términos generales, es posible identificar un esquema sobre el que se sustenta el proceso de definición de las finanzas públicas y, más concretamente, del gasto público. En una primera etapa, un conjunto de actores institucionales, tanto gubernamentales, como no gubernamentales, presentan ante la opinión pública una serie de problemas y/o reclamos a ser analizados y tratados por la institucionalidad formal del Estado. Durante esta etapa, posiblemente la más compleja, no sólo en términos de la

[131] Ver Poterba y Von Hagen (1999), Alesina, Hausmann, Hommes y Stein (1999), Przeworski y Curvale (2007).

identificación de los problemas, sino en lo que respecta a la homogeneización de los criterios y posiciones de los actores implicados, se sientan las bases de lo que podría llegar a convertirse en una nueva vertiente del presupuesto de la política de gasto público[132].

Una segunda etapa se prefigura con la intervención de los actores institucionales del Estado. Una vez confrontados los diferentes planteamientos en torno al asunto propuesto, y valorada la necesidad de ser atendido en el marco de las políticas públicas, se asciende a un estadio en el que el tema se incorpora en el proceso de elaboración del proyecto de presupuesto, realizada por el poder ejecutivo. A continuación, y en atención al conjunto de cuestiones presentadas en dicho proyecto, se pasa a la discusión y aprobación del presupuesto por parte del poder legislativo[133].

González-Páramo (2001) profundiza en los modelos de interacción institucional que pueden enmarcar el proceso de discusión y definición de los presupuestos. En todos los modelos planteados, este autor destaca que cada uno de los actores participantes en el seno del poder ejecutivo tiene una estrategia que le llevará a buscar acuerdos para que sus iniciativas incrementen sus posibilidades de ser aceptadas e incorporadas en los presupuestos.

En el marco de la estructura institucional, el poder de negociación de los actores será variable en el tiempo, incluso en diferentes etapas de la definición de una política o la toma de una decisión concreta. Así, dependiendo del contexto económico y político, así como del recorrido en la posición asumida por cada uno de los agentes, la institución

[132] Alesina y Perotti (1996), Banco Mundial (2018).

[133] Alesina y Perotti (1996), Banco Mundial (2018).

tendrá mayor o menos capacidad de regular el conflicto y generar resultados mejor alineados a los intereses de cada quién[134] [135].

Además del modelo del "*Common pool*",[136] es posible identificar dos modelos más en el proceso de análisis y asignación del gasto: el colegiado, en el que el Consejo de Ministros establece objetivos del gasto público total y su distribución por áreas, y el modelo jerárquico, en el que el gasto se define en función del peso de ciertos ministerios,[137] los cuales juegan un papel relevante en el diseño de la política fiscal, como puede ser el caso del ministerio gestor de las finanzas públicas.[138]

Cada uno de los modelos señalados se encuentra presente, en mayor o menor medida, en los casos de Chile y Venezuela, hecho que se vincula con el grado de

[134] Entre los modelos con base en los cuales se suele orientar la dinámica presupuestaria pueden citarse el de *"Common Pool"*, en el que las propuestas de gasto son formuladas según los criterios de cada actor dentro del poder ejecutivo, sin tener en cuenta las restricciones globales de la política fiscal. El ajuste de cada propuesta se va produciendo a medida que se desarrolla el proceso de negociación. Para más detalles ver a Weingast, Shepsle y Johnson (1981) y Krogstrup, S. y Wyplosz, C. (2010).

[135] Ver Mulas, Onrubia y Salinas (2005).

[136] Este modelo deriva de un conjunto de prácticas relativas a la asignación de recursos que pueden acarrear una serie de distorsiones en la ejecución y resultados de la política de gasto, tal y como se verá más adelante.

[137] Hallerberg y Marier (2004) plantean una interesante visión de las relaciones que se plantean entre el nivel de gobierno ejecutivo (y los incentivos de carácter político que moldean su comportamiento) y el establecimiento de los presupuestos públicos. Destacan la influencia de la dinámica electoral en la pugna por dotar a las instituciones del poder ejecutivo de elevadas cotas de discrecionalidad con el objeto de maximizar la concreción de demandas por parte de agentes políticos favorables o aliados.

[138] Ver Mulas, Onrubia y Salinas (2005).

desarrollo de las instituciones fiscales y el grado de autonomía de éstas. En este sentido, mientras que en el caso de Venezuela predomina el modelo jerárquico, en el cual se establece un elevado grado de discrecionalidad del ministerio de hacienda o finanzas o, incluso, del propio Presidente de la República en la asignación presupuestaria.

Por su parte, en el caso chileno es posible identificar un modelo mixto, con algunos rasgos del modelo jerárquico, elementos del "*Common Pool*" y características del modelo colegiado en el cual suelen establecerse normas formales para delimitar el alcance del presupuesto como puede ser el caso de reglas de gasto, niveles máximos y/o procesos de revisión y control de dichas reglas y niveles.[139]

Durante esta etapa, asimismo, si bien el papel que asumen las principales instituciones del Estado es clave, la acción de los actores sociales, políticos y económicos implicados no es menor. El marco de influencia de los actores institucionales no gubernamentales se amplía con la entrada de nuevos actores, quienes de forma directa o indirecta, se ven arrastrados hacia la discusión del problema, cuya resolución busca su expresión presupuestaria. Si bien hasta el momento, entre los actores que han llevado al asunto ante los poderes públicos para su consideración predominaba la afinidad con la causa, en este punto podrían entrar actores contrarios a la misma.[140]

[139] Alesina, Hausmann, Hommes y Stein (1999) desarrollan un extenso análisis acerca de la naturaleza de las instituciones presupuestarias en América Latina. Entre otros aspectos, clasifican a las instituciones presupuestarias en de acuerdo a sus rasgos y al grado de alineación a los modelos jerárquico y colegiado. También se encuentran claves en este sentido en Hallerberg y Marier (2004) y Ostrom (1990).

[140] Acerca de los conflictos presentes en el proceso presupuestario y su naturaleza, véase Rubin (1999).

Sin embargo, también conviene recordar que las constituciones nacionales, por citar el caso del marco de mayor amplitud y solidez legal, no son tratados completos y suelen dejar abundantes claros en aspectos como la política tributaria o impositiva, o las directrices para orientar y controlar el gasto. Este hecho suele ser compensado, con mayor o menor éxito, por leyes y reglamentos que, sin embargo, también suelen dejar amplios espacios de acción para el ejercicio de la discrecionalidad.[141] Desde la óptica de los costes de transacción se argumenta, por ejemplo, que los límites de la discrecionalidad en la política fiscal no vienen dados sólo por la normativa constitucional, sino también por la inercia de las políticas impositiva y/o de gasto adoptadas en años anteriores, es decir, el peso de la "*path dependence*"[142].

Tanzi (1997) señala que las instituciones en el ámbito de la administración pública delimitan la acción de los gestores de la política económica, aunque esta capacidad se ve limitada en función de la estructura de incentivos que mueven a dichos gestores[143]. De hecho, la incompatibilidad entre los objetivos de los gestores de la política económica y los ciudadanos, no sólo podrían rebasar los mecanismos institucionales de control y seguimiento de la política económica, afectando su credibilidad, sino que podrían generar resultados opuestos a los originalmente

[141] Para Ayala y González (2001, pp. 46-47), la nueva macroeconomía introdujo el estudio de temas como el enfoque de reglas versus discrecionalidad de las autoridades, el papel de los compromisos y anuncios de las autoridades en la elaboración de la política económica, la función de los procesos políticos en la definición de las políticas; el significado de la incompatibilidad de incentivos en la elaboración y aprobación de las políticas desde la perspectiva de los incentivos de los agentes; y el papel de la inconsistencia intertemporal en la definición de las políticas de mediano y largo plazos, entre otros.

[142] Ver Hall (1997). Krasner (1984).

[143] Tanzi (1997: 5).

buscados[144]. En este sentido, un aspecto clave en el éxito de la política económica, de la cual el área fiscal es pilar básico, reside en la capacidad de las instituciones para establecer los contrapesos que reduzcan la discrecionalidad y atenúen los problemas de principal-agente[145].

Tanzi (2000) hace referencia a la diferencia entre los contratos de carácter "implícito" y los de carácter "explícito", siendo los primeros, aquellos que se establecen de forma directa entre las partes involucradas, y los segundos, aquellos que se encuentran amparados por el Estado[146].

A este respecto, Tanzi afirma que "a medida que las sociedades se vuelven más complejas, y los grupos que las integran se hacen más grandes y menos homogéneos, el Estado debe ir asumiendo nuevas responsabilidades en la búsqueda del bienestar social. Por ejemplo, los mercados no resultan eficientes cuando los distorsionan soluciones de índole monopólica o cuando se agudizan las asimetrías de información. Se plantea entonces la necesidad de que el Estado regule los mercados y regularice la generación y transmisión de información. De ahí que deban crearse instituciones para satisfacer esas necesidades"[147].

---

[144] Tanzi (1997: 6).

[145] Ver Tanzi (1997).

[146] Resulta interesante en este punto resaltar el paralelismo que existe entre los conceptos de institución informal e institución formal de North y la división que hace Tanzi entre contratos implícitos y explícitos, respectivamente. En ambas tipologías, subyace el concepto de cambio institucional que lleva a unas instituciones, en principio, informales, a cobrar rasgos de formalidad, lo cual es parecido a lo que ocurre en el caso de los contratos. Asimismo, resalta el papel protagónicos de las instituciones del Estado en este evolutivo.

[147] Tanzi (2000: 8).

Uno de las consecuencias del incremento de la complejidad económica de las sociedades y el rol cada vez más importante que asume el Estado, es la necesidad de un sistema para recaudar impuestos y realizar el gasto. Aunque, de forma primitiva, las figuras de autoridad de una sociedad llevaban a cabo una incipiente tarea fiscal, ésta se encontraba basada en instituciones de índole informal, lo cual podía generar conflictos de legitimidad en ciertos casos. Es así como, a medida que dichas figuras de autoridad se van rodeando de un aparato gestor y extienden su influencia, necesitan sustentarse en instituciones cada vez más formales, que cuenten con respaldo social y un sentido de permanencia claro.

Según Tanzi, "el desempeño de las instituciones públicas depende de muchos factores, entre otros i) la tradición y la buena reputación; ii) los recursos con que cuentan y la discreción que tienen para usarlos; iii) la clara definición de su mandato; iv) sus organizaciones; v) los incentivos que se les ofrecen; vi) la calidad de su liderazgo y de su personal, y vii) la libertad de acción que tienen en cuanto a reorganización"[148]. Es importante destacar que para Tanzi son primordiales, aunque, en un sentido estricto se refiere, a las instituciones de carácter formal, dejando de lado la influencia que puede llegar a alcanzar las instituciones informales.

Más allá de esto, sin embargo, las nuevas visiones institucionalistas han llevado las fronteras del análisis al terreno en que confluyen lo político y lo social, al destacar cómo la interacción de la economía y la política ha contribuido a dar forma al papel de las instituciones y a la manera en que éstas interactúan con las acciones de los agentes económicos.

[148] Tanzi (2000: 15).

2.5.1. Naturaleza formal e informal del marco institucional

Diversos académicos institucionalistas posteriores a Douglass North han destacado la importancia de las instituciones informales en el desempeño del ámbito público, no sólo porque representan una expresión de las pautas de comportamiento de una sociedad, sino que, en muchos casos, son la base sobre la que se sustentan las instituciones formales.

Si bien es cierto que en la literatura asociada a la política fiscal se hace más énfasis en la sustentabilidad, eficacia y eficiencia de las instituciones formales como leyes, reglamentos o directrices emanadas del poder ejecutivo, el institucionalismo y, en particular, en de índole histórico, ha reivindicado la importancia de las costumbres y pautas de conducta, en tanto reglas de juego que subtacen a la organización económica, policía y social.

Ayala y González (2001) asumen que las instituciones son "reglas de juego" del comportamiento económico de la sociedad, y que el sistema fiscal constituye una de esas reglas. Estos autores, en el marco de una visión amplia de la naturaleza de las instituciones, trazan una clara frontera entre las instituciones de carácter formal e informal. Así, las instituciones formales se expresan a través de leyes fiscales, reglamentos y normas con los cuales el Estado regula explícitamente el funcionamiento del sistema fiscal y la aplicación de las obligaciones tributarias. Las normas fiscales recrean una estructura de incentivos que impulsa a los individuos a adoptar comportamientos y decisiones determinados. La política fiscal actuaría como catalizador de las acciones de los agentes.

Las instituciones informales, por su parte, están relacionadas en mayor medida con los mecanismos de financiación del Estado, los cuales promueven una serie de

prácticas y comportamientos en los agentes económicos que van más allá del simple cumplimiento de lo que marca la ley[149].

En efecto, el sesgo ideológico de quién define la estructura tributaria, la disposición a incrementar la deuda, la utilización de procedimientos parafiscales como la financiación monetaria de los déficits fiscales o determinada orientación en la gestión de los plazos de pago a proveedores o niveles intermedios de gobierno representarían actuaciones de naturaleza fiscal que afectan a las preferencias y expectativas de los individuos y que no suelen formar parte de la legislación fiscal.

Conviene advertir que las instituciones informales, en tanto reglas de juego que no se ven reflejadas en el conjunto de leyes y normas jurídicas, poseen diversos puntos de conexión con la sociedad. Es por ello que, las instituciones informales también se hayan presentes en la definición del gasto público, en contraposición a lo que señalan Ayala y González (2001).

El gasto público se constituye en el mecanismo más directo a través del cual el gobierno entra en contacto con la dimensión económica de los individuos, sobre todo en contextos como el latinoamericano. En concreto, el gasto público es la principal base de actuación para el desarrollo de medidas y planes de cariz redistributivo, al tiempo que es

[149] Estos autores presentan los desarrollos teóricos de los principales académicos del nuevo institucionalismo y lo relacionan con la dinámica propia de la política fiscal. En este sentido, ya en North (1993), en Williamson (1994) u Ostrom (1990) (1998) y (2008) se establecen líneas muy claras acerca de la naturaleza de las instituciones y su proyección sobre el quehacer económico del Estado. North destaca el papel del Estado en su capacidad para generar estabilidad institucional, mientras que Williamson resalta cómo el Estado dota el intercambio económico de mayor eficacia cuando es capaz de establecer normal claras y generales. Por su parte, Ostrom, como ya se ha comentado, no sólo elabora una amplia visión acerca del problema de los bienes comunes y las estrategias instituciones desde el Estado, sino que ubica a las políticas fiscales en una posición sobresaliente en el ejercicio de la gobernanza de sistemas complejos en la administración de los recursos para el desarrollo.

una de las variables más adecuadas para entender las prioridades y los propósitos políticos y sociales de una sociedad.

A su vez, múltiples son las variables que afectan al proceso de definición del gasto público. Si bien las más estudiadas son las de carácter formal, son las variables de índole informal las que mayor influencia ejercen en las restricciones y aplicación de la política de gasto público.[150] Los objetivos de los políticos en los ciclos electorales, los intereses de los grupos de presión que delimitan la acción gubernamental o los mecanismos a través de los cuales el gasto público se ejecuta, son sólo algunos de los ejemplos de la importancia de las variables o instituciones de naturaleza informal. En este sentido, el grado de informalidad de la política fiscal en lo atinente al gasto público cobra una proyección de gran alcance.[151]

North (1993) sugiere la existencia de una elevada interdependencia entre instituciones de carácter formal e informal en el plano económico, al tiempo mismo tiempo que subraya la enorme influencia de la informalidad en el proceso de toma de decisiones. Así, resulta frecuente observar como instituciones de carácter informal influyen en la formulación de legislación, por ejemplo, de carácter fiscal, o como instituciones formales importadas de modelos ajenos a la realidad de una sociedad chocan contra una institucionalidad informal fraguada durante años en el seno de la interacción social.

[150] Para más detalles acerca de cómo las instituciones formales e informales juegan su papel en el proceso presupuestario, ver Von Hagen y Harden (1995), Weingast (1996) y Weingast (2002).

[151] Son múltiples los factores que influyen en el proceso de toma de decisiones de gasto público, muchas de las cuales no son expresadas de manera formal en los proceso de diseño de los presupuestos, tal y como señalan, entre otros, Alt y Lowry (1994) y Alesina *et al.* (1999).

En este contexto, destaca la influencia de la institucionalidad fiscal en otras instituciones de la sociedad como son los casos del desempeño del sistema financiero o la viabilidad de sectores industriales concretos. La política fiscal también afecta sobremanera el desempeño de otras instituciones económicas del Estado, como los bancos centrales y la política monetaria desarrollada por éstos, o el mercado cambiario, entre otros.[152]

La influencia de la institucionalidad fiscal también se verifica en distintos niveles de la propia estructura del Estado. De este modo, por ejemplo, las instituciones fiscales pertenecientes al nivel central de gobierno tienen una marcada influencia sobre los niveles regional y municipal, no sólo por la naturaleza aglutinadora que suele presentar la hacienda pública central, sino por la cercanía con los ámbitos en los que se producen los cambios legislativos en esta materia[153]. Aunque el grado de descentralización fiscal es una variable objetiva de primer orden, no lo es menos la enorme capacidad que tienen las instituciones fiscales del gobierno central para constreñir o regular, tanto por vías formales, como informales, el acceso a la financiación o la autonomía en cuanto a los planes de gasto[154].

---

[152] De forma complementaria a la visión dada por el nuevo institucionalismo en materia de política fiscal, destacan los trabajos en los que se desarrolla un amplio análisis de los mecanismos mediante los cuales se diseña, ejecuta y controla la política de gasto público como lo son Alesina y Perotti (1996), Alesina y Bayoumi (1996), Barro (1997), Blume *et al.* (2009) y Cornia *et al*. (2011), entre otros.

[153] Para profundizar en las interrelaciones entre la política de gasto público y la dinámica de los procesos descentralizadores, en términos generales y, concretamente, en América Latina, ver tanto lo expuesto en Braun y Tommasi (2002), como en Ter-Minassian. y Jiménez (2011).

[154] En este sentido, destacan los conceptos planteados en Tanzi (2000: 16) de "sinergia" y "medios de coacción". El primer término, hace referencia a la complementariedad y reforzamiento que pueden ejercer las instituciones formales públicas entre sí, mientras que el segundo, ahonda en la capacidad del

2.5.2. Principales problemas que aborda el nuevo institucionalismo en materia fiscal

El nuevo institucionalismo y su variante histórica se enfrenta al análisis de una serie de problemas que afectan la interacción institucional a diferentes niveles, y la interacción entre las instituciones y los individuos. Los problemas de agencia, la llamada "tragedia de los comunes", referida a las dificultades en la gestión de los bienes de uso común, o las dinámicas instituciones que crean en el seno del Estado, son sólo algunas de los obstáculos con los que se encuentran quienes diseñan, ejecutan y controlan la política fiscal y, en particular, la de gasto público[155].

Algunos de estos problemas que se presentan en el ámbito de la estructura institucional del Estado ya han sido tratados en secciones anteriores como el relacionado con la gestión de los bienes comunes, el cual es abordado por Ostrom en buena parte de sus trabajo académico[156], o los problemas de agencia que se derivan de la presencia de asimetrías de información.

Estado para desarrollar mecanismos de control que limiten acciones que atenten contra la buena marcha de las políticas públicas, entre las que destaca la política fiscal.

[155] Ver Molina Escamilla (2017), quien hace un análisis de algunas de las principales implicaciones de algunos de los problemas con los que se encuentra la política fiscal en su concepción.

[156] El trabajo pionero en el tratamiento de este tema, desde un punto de vista del institucionalismo, fue el desarrollado por Ostrom y Ostrom (1977). A continuación sería ampliado y enriquecido de forma sustancial en Ostrom (1990), (1994), (2008).

Los problemas de agencia se basan en la desalineación que surgen entre los intereses de quienes toman las decisiones en materia de gasto público y los potenciales beneficiarios de las medidas asociadas a esas decisiones[157]. Este tipo de problemas de correspondencia entre los intereses de las partes involucradas en el marco de la política de gasto púbico surgen por la existencia incentivos, en muchos casos contrapuestos, y por las asimetrías en el bagaje y calidad de la información[158]. La ventaja con la que suelen contar los políticos y quienes diseñan y ejecutan la política de gasto público, les permite orientar una parte de los recursos públicos hacia grupos o áreas de su interés particular, lo cual reduce de forma notable, la eficacia de la política y socava las bases formales de la institucionalidad implicada.

Banks y Weingast (1992), además de hacer hincapié en las asimetrías de información presentes en el proceso de diseño de la política de gasto público, matizan diciendo que dichas asimetrías no son tan profundas como cabría imaginar, pues dentro de la propia burocracia encargada de la política fiscal existen diferentes niveles de

[157] El concepto de información asimétrica, en términos económicos, se refiere a la situación en que una de las partes que intervienen en una operación de compra o venta no cuenta con la misma información que la otra sobre el producto, servicio o activo objeto de la operación. Este concepto fue acuñado por George Akerlof en su artículo publicado en 1970: "*The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism*", en el cual se analizaba el mercado de coches usados y se destacaban las diferencias de información que manejaban tanto el vendedor como el comprador en torno a los vehículos de buena calidad y los de baja calidad.

[158] Banks y Weingast (1992) establecen que, por lo general, existen diferencias notables entre la información que manejan quienes toman las decisiones en el seno del Estado y los agentes, en este caso, los contribuyentes o quiénes son los potenciales beneficiarios de la política pública (la política de gasto público, por ejemplo). Esta diferencia incrementa las posibilidades de que los actores gubernamentales se apropien de una porción de los recursos orientándolos hacia grupos de interés favorables. Ver Banks y Weingast (1992: 511).

acceso y control de la información[159].De hecho, no sólo existen distintos niveles de información disponible en el seno de la administración pública, sino que, en múltiples, escenarios, suele darse una relación no cooperativa[160] que profundiza aún más las trabas para desarrollar una política pública provechosa.

Asimismo, el problema de agencia, llevado al plano fiscal, se puede dar en su segundo nivel cuando, si bien los representantes políticos son los encargados de decidir y exponer las ventas de la política fiscal, son los funcionarios públicos que forman parte de la Administración quienes participan de forma directa en la formulación de la misma, al tiempo que tienen un conocimiento detallado de todas las etapas en las que se estructura el proceso. En un contexto en el que pueden surgir divergencias entre los objetivos de unos y de otros, puede dar pie a una clara dicotomía entre los intereses de principal y agente.

Desde el punto de vista institucional, la existencia de asimetría de información podría estar asociada o bien a carencias en la regulación existente, o bien a instituciones de carácter informal que promuevan un mayor uso discrecional de los recursos[161]. En todo caso, es importante señalar que la magnitud de los problemas de agencia que surgen en el marco de la administración pública suelen estar condicionadas por la evolución del contexto económico y político y de cómo los agentes son capaces de modificar instituciones que promuevan un uso incorrecto de los recursos públicos. Tal y como se verá en el capítulos posteriores, normas orientadas a una mayor transparencia o reglamentos de propendan al establecimiento de mayores contrapesos y controles,

[159] Banks y Weingast (1992: 521).

[160] Moe (2005: 220).

[161] Ver Moe (2005).

favorecen la reducción de las asimetrías de información o de realinean los incentivos de los agentes que participan de todo el proceso de confección de la política fiscal.

La presencia de asimetrías de información generan otros tipo de comportamientos que no afectan, en exclusiva, a quién diseña y ejecuta la política de gasto pública, sino que también influyen sobre los agentes beneficiarios de dicha política. En efecto, los beneficiarios de la política de gasto público pueden tener incentivos que les lleven a un uso distinto de los recursos[162] o que, el beneficiario, amparado en la incapacidad de la administración para controlar la gestión de los recursos, haga un uso diferente al pautado inicialmente[163].

El proceso de diseño de la política fiscal y, en particular, el referido a la asignación de las partidas de gasto público se encuentra condicionado por los problemas asociados al "*Common pool*" o "tragedia de los comunes" [164], el cual se presenta cuando la demanda de medidas de gasto supera, en términos de número y volumen, la

[162] En este punto se hace referencia al concepto de "riesgo moral" o "riesgo ético", el cual establece que el beneficiario de una transferencia, en este caso del Estado, haga un uso diferente de los recursos al que había sido establecido al inicio, ver Arrow (1971).

[163] El "Coste de monitorización" es otro de los conceptos asociados a los problemas de información asimétrica. La "selección adversa" sería otra de las dificultades a las que se enfrentarían los agentes encargados de la ejecución de la política de gasto público, al enfrentarse a la posibilidad de orientar los recursos hacia aquellos individuos no aptos o que no los requieran. Ver Akerlof (1970).

[164] El problema del "*Common pool*" o de la "tragedia de los comunes" fue descrito por Garrett Hardin en su artículo "*The Tragedy of the Commons*" publicado en 1968. En este artículo, Hardin expone una situación en la cual varios individuos, motivados por el interés individual y actuando de forma independiente y racional, destruyen un recurso compartido limitado (el común) aunque a ninguno de ellos, ya sea como individuos o en conjunto, les convenga que tal destrucción suceda.

disponibilidad de recursos públicos, a lo cual se suma que las decisiones de gasto son adoptadas por un cuerpo colegiado. Esta situación se intensifica si se tiene en cuenta que, mientras por un lado las medidas de gasto suelen tener beneficiarios concretos, la distribución de los costes de su financiación es difusa, tanto en términos de cuantía, como en términos de identificación.

El problema de "*Common pool*" se genera en el proceso de negociación política orientada al establecimiento de las prioridades en el uso de los recursos públicos y la asíncrona entre promesas de beneficios y costes de los mismos.[165] Las implicaciones de este problema se ponen de manifiesto cuando el gasto público es distribuido bajo la forma de beneficios políticos a ciudadanos-electores concretos, mientras que la financiación se diluye bajo la forma de una estructura impositiva general y, en buena parte de los casos, de escala nacional.[166]

Con base en ello, se establece una estructura de incentivos en la que los agentes políticos que forman parte del poder ejecutivo, legislativo o de cualquier entidad pública con algún grado de influencia en la definición de la política fiscal, asumen los beneficios de este tipo de gasto público, mas no sus costes bajo la forma de

[165] Nordhaus (1975) realiza una amplia aproximación a la relación entre los ciclos electorales, la definición de la economía y la evolución de variables macroeconómicas como el empleo o la inflación.

[166] Ostrom (1990), desde el punto de vista de la acción colectiva, hace referencia a cómo la evolución de las instituciones contribuye a reforzar patrones de comportamiento en los individuos, lo cual se expresa en ámbitos como el diseño de las políticas públicas. En este sentido, los usos y costumbres en las relaciones entre ciudadanos y políticos contribuyen a asentar pautas de acción que luego se ven reflejadas en la toma de decisiones en materia de gasto público, lo cual desvirtúa la propia naturaleza del gasto público como herramienta de política pública encaminada a moderar o rectificar problemas presentes en la sociedad.

establecimiento o subida de impuestos.[167] Asimismo, la inexistencia de un sistema de contrapeso y controles se traduce en un reforzamiento de dichos incentivos, lo cual agrava el problema de fondo.[168] [169]

Otro importante problema al que está sometida la política fiscal es el de la "inconsistencia intertemporal" [170], término que se asocia con el proceso de toma de decisiones de los agentes económicos y las expectativas en torno a la política económica que adoptará el gobierno. En este sentido, uno de los aspectos claves de esta relación es cómo influyen los planes de los agentes económicos de acuerdo a los cambios que se van produciendo en la política económica en el transcurso del tiempo y cómo la coherencia de dichos cambios pueden modificar las expectativas futuras y las decisiones del presente.

---

[167] Rogoff y Sibert (1988) profundizan en la relación entre ciclos electorales-políticos y los incentivos que se establecen para establecer políticas en materia de gasto público, estructura impositiva o política monetaria. En este sentido, concluyen que hay un relación de peso entre los objetivos de los políticos durante los procesos electorales, el desempeño de los mismos una vez que los alcanzan y la evolución de variables de política como el gasto público.

[168] Rachlin y Green (1972) hacen hincapié en los problemas de la autorregulación en la toma de decisiones por parte de los agentes económicos y sociales, al tiempo que destacan la enorme influencia sobre el resultado de los procesos de toma de decisiones de sistemas de control carentes penalizaciones que guarden correspondencia con los asuntos tratados.

[169] Ostrom, Gardner y Walker (1992), desde el punto de vista de la acción colectiva, analizan cuál es efecto de la sobredemanda de recursos sobre el proceso de asignación de éstos, así como los incentivos que tienen los agentes políticos para propiciar una distribución de recursos y creación de servicios que en muchas ocasiones no cumplen con el objetivo de corregir o moderar un problema a través del gasto público u otras herramientas de las políticas públicas.

[170] Kydland y Prescott (1977: 486).

El problema de inconsistencia intertemporal más conocido es de la financiación del gasto público a través de la emisión de deuda, el cual, si bien entraña onerosas consecuencias para la sociedad en su conjunto y, especialmente, para los ciudadanos-contribuyentes del futuro, constituye un caso de menor complejidad en la medida en que la deuda pública sea explícita, sus condiciones sean ampliamente conocidas, y sus volúmenes sean adecuadamente cuantificados. Si todo ello se cumple, los problemas de inconsistencia temporal asociados a la deuda pública y los riesgos asociados a ella podrían ser reconocidos oportunamente por los mercados y atendidos perentoriamente por parte de las autoridades competentes.[171]

Una dimensión que añade complejidad al problema de la "inconsistencia temporal" se asocia a la dificultad de establecer cuáles son los costes futuros de una política económica dada o cuando dichos costes son imposibles de establecerse con exactitud.[172] Esta circunstancia se vincula con la presencia de cláusulas en el marco de la formulación presupuestaria que podrían emerger en un futuro o condiciones que podrían surgir en la medida que los supuestos con base en los cuales se establecieron las prioridades de la política fiscal se ven alterados por contingencias.

Tal y como se ha visto en el punto anterior, a través del prisma de la corriente institucionalista, en conjunto con otros marcos teóricos, es posible abordar algunos de los principales problemas que se encuentran presentes en la política fiscal, de la que el

[171] Barro (1979) aborda el tema del comportamiento de la deuda pública en términos temporales y las implicaciones de los mecanismos a través de los cuales esta es definida, tanto en términos de volumen, como en lo que respecta a sus condiciones financieras.

[172] Alesina, Hausmann, Hommes y Stein (1999) analizan el impacto de procesos como el de la inconsistencia intertemporal y los incentivos sobre los que se basa, todo ello en el marco de la institucionalidad fiscal en América Latina.

gasto público forma parte. De hecho, algunos de estos problemas dan pie a pautas de conducta muy asentadas que permanecen en el tiempo e influyen de forma sustantiva sobre los resultados de puede alcanzar el sector público a través del uso, tanto de los instrumentos generadores de ingresos, como los impuestos, como de las herramientas de gasto público.

En este sentido, no sólo se altera el volumen de gasto público que, en ciertas circunstancias, cabría considerarse como "adecuado", sino que su composición modifica la naturaleza de las estrategias que tendrían que ser emprendidas para corregir un escenario de déficit fiscal. Desde el punto de vista institucional y de gestión de los conflictos asociados al ámbito fiscal, no es lo mismo atender a un déficit sobredimensionado producto del incremento del gasto de naturaleza corriente, destinados al sostenimiento del aparato del Estado, que hacer frente a un déficit derivado del aumento del gasto social y las inversiones públicas.[173]

Asimismo, no resulta equiparable un contexto en el que prevalece un compromiso con la transparencia de las decisiones de los representantes políticos en torno a la definición de la estructura de gasto, a uno en el que las decisiones comienzan a orientarse a través de canales paralegales o extrapresupuestarios.[174]

Una consecuencia adicional es la relativa a la conformación de la oferta de servicios y compromisos asumidos por el Estado en un momento dado, no sólo en

[173] Ver Rubin (1999).

[174] Para la comprensión de este fenómeno en el marco de la presente tesis es interesante aproximarse al contexto latinoamericano presentado en Stein, Talvi y Grisanti (1998) o en Alesina, Hausmann, Hommes y Stein (1999).

términos cuantitativos, sino también cualitativos y, que por diversas causas, podría ser ineficiente o insuficiente.[175]

Una tercera consecuencia de la expresión de los problemas antes descritos es que las implicaciones de la pérdida de eficiencia o la distorsión del proceso de diseño y ejecución de la política fiscal no se circunscriben a su propio ámbito, sino que se proyectan sobre el resto del proceso de formulación y ejecución de las políticas públicas. De este modo, las relaciones intergubernamentales se ven alteradas por los problemas en el aspecto fiscal, lo cual remite, bien a una interacción institucional dominada por la informalidad y la falta de contrapesos, bien a las posibles carencias institucionales de las que podría adolecer el Estado.[176]

Así, la institucionalidad fiscal debería constituirse en el eje, no sólo de las relaciones que se producen en su seno, sino también estar orientadas al arbitraje de las demandas sociales por una mejor distribución de los recursos públicos[177]. Por otra parte, las instituciones de la órbita de la política fiscal, además de establecer contrapesos e incentivos que canalicen los intereses de la administración pública y los ciudadanos, deben hacer un esfuerzo por incrementar el grado de transparencia con la se establecen los objetivos y se formula la política, tanto de cara al ciudadano que busca correspondencia con sus necesidades, como de cara a la administración misma, con el

[175] Wittman (1989) sugiere que, más allá de los problemas inherentes al funcionamiento del Estado, en tanto diseñador y ejecutor de las políticas públicas, el mercado no sería capaz de mejorar en eficiencia las decisiones que éste toma, debido a que enfrente dificultades propias que lastran la consecución de cotas elevadas de eficiencia. En este sentido, el autor defiende que las instituciones democráticas (siempre que estas actúen como tales) son capaces de tomar decisiones tan eficientes como la de los mecanismos de asignación de mercado.

[176] Ver Alesina y Perotti (1999).

[177] Ver Dixit y Londregan (1996).

fin de solventar los problemas de asimetrías de información que, como ya se ha comentado, también se hayan presentes en el fuero interno del Estado.[178]

Como se verá en el análisis de los casos de la política de gasto de Chile y Venezuela, el sistema de incentivos sobre el que se sustenta la política fiscal reproduce los problemas descritos, aunque con un alcance y profundidad muy distintos. En ello influye la concepción del Estado que se ha tenido en estos dos países, así como la evolución de la misma hasta llegar a la primera década del siglo XXI. La política fiscal en general, y la de gasto en particular, se ha visto sometida a múltiples factores de tensión, que le han llevado, bien por una senda en la que la estabilidad económica asociada es valor primordial, bien por un camino en el que las reivindicaciones sociales y el control político de las mismas era la premisa a seguir. De este modo, la relación entre Estado, estructura de incentivos y política fiscal se da de forma dinámica en ambos países, permitiendo su comparativa establecer paralelismos y divergencias de gran interés para el estudio de sus sociedades.

2.5.3. Aporte institucionalista en la definición de las funciones e instrumentos del Estado en materia fiscal

El ámbito fiscal ha sido tratado por la corriente institucionalista desde sus primeras etapas de su desarrollo, no solo por la importancia del Estado como una de las instituciones referenciales en la sociedad, sino por las implicaciones de su actuación en el marco económico general. A este respecto, ya se pueden encontrar menciones a la dimensión fiscal en Veblen,[179] las cuales fueron adquiriendo mayor entidad en la medida que la corriente fue ganando terreno en la ciencia económica. Es, sin embargo,

[178] Ver North (1988), quién ahonda en la capacidad de las instituciones para constituirse en referencias para el desempeño de los individuos y la evolución futura de ellas mismas.

[179] Veblen (1898) y (1900).

con el desarrollo teórico del nuevo institucionalismo, cuando el tema gana peso y pasa a ser analizado desde distintas vertientes.

En materia de gasto público, la corriente institucionalista dota a ésta variable de una connotación que va más allá del mero agregado y su impacto macroeconómico, con el fin de proyectarla en un nuevo fondo analítico capaz de dar claves sobre los intereses de los actores institucionales vinculados a él, o las implicaciones que tiene para espacios no estrictamente económicos, como la política.

Con base en ello, en las democracias representativas, los ciudadanos establecen quienes son los encargados de diseñar y ejecutar la política fiscal, es decir, definir la estructura tributaria, gastar los recursos recaudados y decidir si es conveniente o no incrementar la deuda que deberá asumir el Estado. En este sentido, los representantes elegidos tienen mucho que decir en torno a qué impuestos aplicar y sobre quienes recaerá la obligación de pagarlos, cómo se asignarán los recursos recaudados, así como negociar las condiciones de la deuda.[180]

Con esto presente, el acto de delegar el poder a terceros en contextos caracterizados por un elevado grado de incertidumbre y altos costes de transacción e información se traduce en la posibilidad de que el representante elegido se desvíe de los intereses del ciudadano elector, bien sea con el fin de obtener rentas derivadas de su cargo, para sí mismo o para su partido, o bien para favorecer a grupos de apoyo concretos. En este sentido, resulta de gran interés comprender las vías a través de las cuales el representante busca maximizar su propia utilidad y los incentivos gracias a los cuales la dupla elector-representante puedan ser capaces de alinear sus intereses.[181]

[180] Ostrom (1990). Poterba (1994).

[181] Besley (2007).

El proceso de asignación del gasto público en un contexto democrático genera conflictos en distintos niveles ya que, como norma general, los tributos recaudados por el Estado forman parte de un bagaje compartido y se distribuyen mediante la negociación política.[182] En dicha negociación, tanto los individuos como los grupos de presión cuentan con una capacidad de influencia diferenciada, la cual define la distribución de los recursos captados por el Estado.

De este modo, hay una mayor predisposición a que los grupos de interés cercanos al gobierno saquen partido de su posición, recibiendo más de lo que aportan, mientras que el resto de los actores sociales, menos vinculados a los centros de toma de decisiones gubernamentales, tienen un acceso mucho más limitado a los recursos. Se establecen, así, poderosos incentivos para que los grupos de interés más próximos al poder impulsen incrementos en el gasto público y la deuda, en detrimento de los actores sociales con menores vínculos con los centros de poder.

A todo ello se suman los problemas de inconsistencia temporal asociados a las posibles divergencias entre los electores del presente y los electores del futuro, ya que, si bien se reconoce que el principio que debería destacar en el largo plazo es el de la disciplina fiscal, para lograr una deuda sustentable, la necesidad de estabilizar la economía durante las fases recesivas del ciclo relega el objetivo de largo plazo por el más urgente de corto plazo que requiere de aumentos en el gasto público y disminución de impuestos.

Con respecto a lo anterior, cabe señalar que el Estado, desde el punto de vista del diseño y ejecución de la política fiscal, tiene varias funciones que guardan estrecha

[182] March y Olsen (1984) refieren que las instituciones políticas afectan a la distribución de los recursos, pues definen el peso de los actores. En este sentido, aclaran que al hablar de recursos no sólo hay que contemplar la dimensión económica, sino también la referente a recursos de carácter intangible como la reputación o el acceso a información de calidad.

relación con otros objetivos de carácter más general. Entre estas funciones destacan el establecimiento y cumplimiento de reglas formales que propendan a la obligatoriedad en el cumplimiento de los contratos y la protección de los derechos de propiedad a partir de los cuales se derivarán los recursos para su propio sostén y viabilidad.[183]

Las acciones que lleve el Estado en torno a esta función no sólo se traducirán en la credibilidad de buena parte de su actuación en el plano económico, sino que permitirán que tanto sus planes de gasto como los de financiación sean coherentes con los objetivos del resto de las instituciones de la sociedad. Recurrir a medidas que atenten en contra de los derechos de propiedad de los individuos o pongan en tela de juicio el obligatorio cumplimiento de los contratos, por el sólo fin de ampliar las bases de financiación pública o alterar las relaciones de intercambio a través del gasto, por ejemplo, pueden generar la insostenibilidad de la política fiscal, tanto en el corto, como el largo plazo, al tiempo que promoverían graves desequilibrios macroeconómicos.[184]

Asimismo, el Estado debe conformar un marco jurídico y reglamentario que reduzca los costos transaccionales que, de forma natural, surgen en las relaciones

[183] Ver Acemoglu (2005) y Ostrom (1995). Schlager y Ostrom (1992) abordan el tema de la relación entre derechos de propiedad y recursos naturales, punto de vista que reviste interés para el análisis de los casos de Chile y Venezuela, aunque podría ser extrapolable a todo el contexto regional cercano.

[184] Acemoglu, Johnson y Robinson (2004) establecen la importancia de las instituciones económicas, entre las que el Estado juega un papel central, en la definición de la estructura de incentivos que sirve de base para el proceso de desarrollo económico. Una de las principales herramientas del Estado, en materia económica, es su amplio bagaje de herramientas legales que le permiten soportar derechos fundamentales para el desempeño de la actividad productiva y la mejora de la calidad de vida del ciudadano en tanto agente económico. En este sentido, la coherencia de las políticas públicas luce como uno de los objetivos de mayor transcendencia para establecer una senda progreso sostenida y que se revierta a toda la sociedad.

económicas, políticas y sociales. En línea con los expresado por Coase (1960) y otros institucionalistas, el Estado está llamado a minimizar los costos que supone la interacción social a través de un entramado institucional formal que promueva mayores cotas de bienestar y regule la influencia de las instituciones informales. De más está decir que, ante el peso e influencia de la institucionalidad informal, en ocasiones el Estado tiene que asumir un rol mediador y canalizador de la dinámica informal, más que un papel corrector o inhibidor.[185]

North (1993) enfatiza en el hecho de que las instituciones proporcionan la estructura básica por medio de la cual se ha establecido un orden, procurando reducir la incertidumbre presente en la interacción de los actores individuales. La influencia de las instituciones permite definir el nivel de los costes de transacción y, con ello, establecer los beneficios y la viabilidad del intercambio económico. Así, las instituciones toman la forma de mecanismos orientados a limitar la discrecionalidad y establecer un marco de referencia aceptado por la mayoría. Consideramos que la lógica de las instituciones es preferible a la lógica de la discrecionalidad. Por lo primero entendemos la existencia de reglas permanentes y estables en función de las cuales los agentes económicos pueden tomar decisiones. La lógica de la discrecionalidad implica que dichas decisiones se adoptan en función de las circunstancias presentes y de las alternativas de acción que en el momento aparecen como las más adecuadas para satisfacer intereses inmediatos.

La provisión de bienes de uso público de calidad y la corrección oportuna de externalidades son dos de las funciones del Estado que se refuerzan cuando la

[185] En Stiglitz, *et al.* (1998) se profundiza en las diferentes dimensiones en las que tiene que participar el Estado para contribuir a la fluidez de las relaciones económicas. Este rol de "intermediador" no se limita en exclusiva al ámbito formal, sino que se proyecta sobre instituciones de carácter informal, las cuales, como ya se ha comentado, tienen un peso considerable en la sociedad.

negociación entre los intereses privados no permite generar soluciones estables y eficaces.[186]

Por último, pueden contemplarse como funciones, tanto las tendentes a la consecución de la estabilidad macroeconómica, como aquellas vinculadas con la mejora de la distribución del ingreso[187]. La política fiscal constituye una las piezas claves en la estrategia para lograr la estabilización macroeconómica, pues tiene la potencialidad de modificar incentivos en el corto y largo plazos.

Por su parte, el papel redistributivo del Estado moldea los objetivos políticos de su gestión, lo cual hace más complejo el diseño, la ejecución y la evaluación de la misma. La influencia de la esfera política afecta al análisis técnico, lo cual limita el papel redistributivo adecuado del Estado.[188] En efecto, los programas destinados a la redistribución del ingreso a menudo exigen cuantiosos recursos e instituciones

[186] Ver Ostrom y Ostrom (1977), una de las primeras aproximaciones al tema de los bienes de interés común y la descripción del entramado de relaciones que se disponen en torno a ellos, todo desde un punto de vista de la corriente institucionalista.

[187] Ver Musgrave y Peacock (1967).

[188] En Alesina y Perotti (1996) se resaltan, no sólo las implicaciones de una acción política sustentada en un discurso redistributivo, sino que abordan las consecuencias en términos de estabilidad social. Una de las razones por las que los actores políticos y los gobiernos buscan consolidar políticas redistributivas es la de la fomentar entornos de estabilidad económica y social que les permitan llevar a cabo reformas de diferente calado y en diferentes ámbitos. Sin embargo, con no poca frecuencia, dichas políticas redistributivas suelen estar asociadas a fricciones con grupos de presión poderosos o graves carencias técnicas para que éstas cumplan sus cometidos originales.

encargadas de administrarlos. Por este motivo, suelen implicar grandes incrementos del gasto público y del nivel de la tributación.[189]

En un numeroso grupo de países, la administración pública orienta buena parte de sus esfuerzos a los servicios de educación y salud, y una gran proporción del gasto fiscal se invierte en programas sociales, entre ellos los de pensiones.[190]

Van Creveld (1999) indica que, para cumplir estas funciones, el Estado necesita contar con un entramado institucional de carácter formal que le permita desarrollar sus funciones básicas, las cuales han evolucionado, desde una primera etapa en la que procuraba la protección de las fronteras y los pobladores, hasta la actualidad, en la que las competencias del Estado son numerosas, llegando en muchos casos a ser inabarcables. Las instituciones que componen al estado han evolucionado con el tiempo y en forma diferente en distintos países, debido al cambio en la visión acerca del papel del Estado o la evolución tecnológica. Por esta razón, la interacción entre las propias instituciones del Estado y con las instituciones formales internas y externas, se plantea bajo supuestos muy diversos, aunque también es posible identificar ciertas pautas generales.

La eficiencia del sector público en la materialización de las funciones descritas debe valorarse a la luz de los objetivos y prioridades del gobierno en una coyuntura dada. Estos objetivos pueden variar de acuerdo a las necesidades de un país en particular. El Estado cumple su papel poniendo en juego una serie de reglamentos, leyes

[189] Dixit y Londregan (1996) subrayan algunos de los factores clave para el éxito de las políticas redistributivas.

[190] A este respecto, se pueden encontrar, en clave latinoamericana, los efectos de algunas de las más importantes políticas redistributivas llevadas a cabo en Cornia, Gómez Sabaíni y Martorano (2011).

e instituciones que conforman el sector público. Cuanto más alta sea la calidad de este sector, tanto más fácil le será al Estado cumplir su cometido.

En suma, el nuevo institucionalismo y, en concreto, la perspectiva del institucionalismo histórico permite abordar a la política fiscal, y más concretamente, al gasto público, como categorías de gran valor para entender procesos económicos, políticos y sociales. La política de gasto público es capaz de revelar intencionalidad política en varios niveles, la fragilidad o entereza de los modelos sobre los que se sustenta el diseño y la ejecución de la estructura de las políticas públicas en términos generales o, incluso, los incentivos que pueden llevar a un número no menor de instituciones formales e informales a trazar una orientación u otra. Todo ello refleja el enorme potencial de la visión institucional de la política fiscal asociada al gasto público.

CAPÍTULO 3. CHILE Y VENEZUELA: LAS DOS CARAS DE LA INSTITUCIONALIDAD FISCAL EN AMÉRICA LATINA

3.1. Transición política y evolución de la estructura institucional en América Latina. Los casos de Chile y Venezuela desde una perspectiva regional

América Latina (AL) es la región del mundo con la distribución del ingreso más desigual y una de las que presenta el desempeño más irregular en lo que a reducción de la pobreza se refiere. Esta realidad ha definido, en buena medida, la dinámica formativa de la estructura institucional de la mayor parte de los países que la conforman, al tiempo que ha marcado importantes límites al desarrollo de las políticas públicas en términos generales.

Los años ochenta en AL estuvieron marcados por la intervención del Estado en todos los ámbitos, especialmente, el económico. La política económica era diseñada a partir de los pactos que se establecían entre los actores políticos y el sector empresarial nacional, los cuales casi siempre giraban en torno a la protección de sectores comerciales e industriales caracterizados por cotas de ineficiencia relativamente elevada y una gran dependencia a la financiación pública. Es en este contexto que se desarrolla lo que habría de denominarse el Consenso de Washington, conjunto de medidas que pretendían reorientar la visión a partir de la cual eran confeccionadas las políticas económicas de los países de la región haciendo énfasis en un regreso, si ello fuera posible, a una política fiscal austera en la que la contención del gasto fuera la regla y el logro de su eficiencia el objetivo primordial.

Según Paramio (2006): "a partir de 1998, bajo el impacto de dos choques externos, la crisis asiática y la bancarrota rusa, el dinamismo que había caracterizado a las economías de América Latina en los primeros años de la década del 90 –con la excepción de las consecuencias del «efecto tequila» en México, Argentina y Uruguay en 1995– dio paso a un cierto estancamiento. Aunque en 2000 la región alcanzó 3,8% de crecimiento y recuperó el resultado de 1996, la tónica general en el cambio de siglo fue la de un "lustro perdido", en expresión del entonces secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), José Antonio Ocampo".

En este sentido, Paramio plantea que el punto de inflexión definitivo para la región fue "la crisis económica y política en Argentina, en diciembre de 2001, la cual marcó probablemente el fin del Consenso de Washington, marco en el que políticas liberales aplicadas en los años noventa encontraron una base de apoyo, tanto teórica, como práctica. Así, el Fondo Monetario Internacional (FMI) había presentado durante demasiado tiempo a Argentina como el mejor ejemplo del nuevo modelo económico, y la convertibilidad arrastró en su colapso la credibilidad de esta institución y de los organismos multilaterales. Esto último no deja de ser paradójico, si se tiene en cuenta que la convertibilidad no formaba parte del decálogo de Washington, y que muchos de los que defendían las reformas habían señalado sus graves riesgos al menos desde 1996".

AL se vio inmersa en el conflicto entre los planteamientos de "modernización" y reforma estructural defendidos y desarrollados desde el ámbito liberal, y la presión de las corrientes consideradas más "progresistas" o de izquierda, las cuales habían abogado, tanto por el rechazo de un modelo político y económico asociado a la influencia de Estados Unidos, como por la aplicación de políticas públicas con una amplia intervención del Estado en el ámbito económico.

La década de los noventa del siglo XX representó, para muchas naciones latinoamericanas, un período de transición institucional desde regímenes abiertamente dictatoriales y/o de claro corte autocrático hacia el establecimiento de sistemas democráticos en los que comenzaron a sentarse las bases para una interacción libre y abierta entre grupos y sectores contrapuestos. Por lo general, este período estuvo caracterizado por el peso que alcanzaron grupos políticos moderados, usualmente vinculados a posiciones políticas de centro o centro-derecha, en torno a los cuales se fue construyendo el andamiaje institucional básico para el ejercicio de la democracia y el funcionamiento del Estado desde una perspectiva más abierta y plural.

Fue en este período cuando buena parte de los países de la región emprendieron reformas de calado para lograr una mayor compatibilidad entre los procesos de toma de decisión democráticos y el diseño de la política económica, entre las que destacaban la política fiscal y la política monetaria.

Asimismo, durante esta primera etapa de la transición política se sentaron las bases para la llegada al poder de diferentes movimientos o liderazgos de izquierda, los cuales, en principio, enarbolarían los principios de la justicia social, promovieron el cambio de las estructuras político-institucionales con el fin de que estas fueran más abiertas y plurales, al tiempo que recurrían a un bagaje teórico de clara raigambre intervencionista y estatista en lo económico.

En este sentido, Castañeda (2006) lleva a cabo una de las primeras distinciones entre dos modelos de izquierda que, según él, comenzaban a despuntar en AL. Por una parte, se encontraban los movimientos de izquierda que habían apostado por una posición moderada y, hasta cierto punto, reformista, como los casos de Brasil, Chile y Uruguay. Se alude a los casos de Luis Inacio "Lula" Da Silva y el Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil, Ricardo Lagos y el Partido Socialista en Chile y Tabaré Vázquez con el Frente Amplio de Uruguay.

Estos liderazgos representaron, en su momento, una renovación de la izquierda latinoamericana, inspirada en ciertos ideales generales del socialismo democrático y con la pretensión de desvincularse de antiguas expresiones institucionales aún muy marcadas por el autoritarismo presidencialista o, de forma más clara, de índole abiertamente caudillista. De forma directa, aunque con importantes matices, estas expresiones de la izquierda latinoamericana buscaban entroncar con una visión europeísta, de inspiración socialdemócrata.

Por otra parte, Castañeda también hace referencia a una izquierda mucho menos moderada, asociada al discurso del nacionalismo latinoamericano clásico y enfrentado a Estados Unidos. Esta corriente de izquierda-populista, con un alto componente caudillista, apelaban a una visión "radical" de lo que consideran son los principios de la "izquierda". A diferencia de las nuevas izquierdas democráticas más moderadas, estas corrientes fundamentaban su discurso en términos del conflicto entre el norte y el sur, a la vez que basaban su acción política e, incluso, económica, en la épica del enfrentamiento entre las clases sociales más desfavorecidas y las llamadas "oligarquías" nacionales. En esta categoría pueden ser clasificadas las experiencias de Hugo Chávez y su movimiento bolivariano en Venezuela, así como las de Evo Morales en Bolivia y Manuel Correa en Ecuador.

López Maya (2009) refiere que "la crisis de los paradigmas de la izquierda que se produjo a fines del siglo pasado (Hobsbawm, 1999) abrió un espacio para la diversidad de referentes, permitiendo que ciertas circunstancias históricas y sociopolíticas vividas por las sociedades pasaran a tener un peso mayor que antes. El descrédito de las visiones teleológicas que orientaban los socialismos antes de la caída del muro de Berlín y el colapso de la URSS dieron, asimismo, preeminencia a referentes como la democracia procedimental, entendida antes como valor burgués y hoy considerada por muchos como componente clave para alcanzar sociedades poscapitalistas libertarias cuyos rasgos no están fijados de antemano (Roberts, 1998)".

Esta dicotomía entre izquierda moderada e izquierda populista ha sido aceptada por buena parte de la literatura referida a la evolución política de AL en los últimos años. Sin embargo, algunos autores critican una supuesta posición peyorativa al cuestionar las credenciales democráticas de las izquierdas llamadas populistas (Paramio, 2006). En efecto, Paramio señala que, más que un comportamiento populista desde una perspectiva económica, este carácter viene dado por la "…denuncia a la élite política anterior y al conjunto de los partidos políticos tradicionales como traidores a los intereses populares, para presentar a los nuevos gobernantes como verdaderos representantes de esos intereses".

Desde la perspectiva de la institucionalidad económica, ambas expresiones de la "nueva" izquierda latinoamericana tendrían una evolución claramente diferenciada, si bien compartían contextos y planteamientos de base coincidentes en varios ámbitos. En general, un aspecto en común en todos los casos era la crítica a los postulados del otrora Consenso de Washington, entre los que destacaban la primacía de la capacidad autoreguladora del mercado y la necesidad de un repliegue del Estado en todas las áreas, especialmente, en aquellas que afectaran el libre desempeño del sector privado. Asimismo, había cierto consenso en torno a la necesidad de una mayor acción reguladora del Estado en áreas sensibles como el sistema financiero o una mayor ponderación del gasto público orientado a corregir la desigualdad o reducir la pobreza.

A medida que ambas posiciones de izquierda accedían al poder y se transcurría de las lineamientos teóricos fundacionales a la aplicación de políticas económicas concretas, comenzó a quedar clara la diferencia entre los gobiernos que apostaban por instituciones basadas en la negociación intersectorial, la descentralización en la toma de

decisiones y el reconocimiento del protagonismo de actores privados, no sólo en lo económico; y los gobiernos que hacían énfasis en la preeminencia del gobierno, incluso por encima de los otros poderes constitucionales, la recentralización o el desdibujamiento de cualquier facultad de interlocución legitima en temas sensibles en los planos económico o social.

Desde un punto de vista discursivo, sin embargo, todas las manifestaciones de la nueva izquierda latinoamericana planteaban como principios sustantivos el del empoderamiento de la población y el rescate de la participación del "pueblo" en el proceso político de diseño y ejecución de las políticas públicas.

En este sentido, Panizza (2008) establece que el enfoque de la izquierda populista no es necesariamente contraria al liberalismo en general, puesto que propone "hacer de la plebe el demos", otorgando poder constituyente al pueblo, algo que no necesariamente se opone a la democracia. Bolivia, Ecuador y Venezuela se encontrarían en este polo populista, mientras que Brasil, Chile y Uruguay en el contrario.

Panizza, incluso, propone vasos comunicantes entre el populismo y la socialdemocracia, aunque dejando claro en qué punto comienzan las divergencias, pues si bien el populismo y la socialdemocracia fueron los principales relatos sobre la crisis luego del colapso del Consenso de Washington, intentarían también comprender las dislocaciones de las sociedades latinoamericanas a finales del XX y principios del XXI.

Los puntos de vista del populismo y la socialdemocracia diferían en la necesidad de una ruptura con lo establecido, pues el primero abogaba por el cambio radical, mientas que la segundo se plantea la posibilidad de cambios graduales. En el discurso populista el cambio significa la revisión a fondo del presente, condición indispensable para abordar los problemas económicos y político. El populismo refiere constantemente a la imagen del cambio como ruptura, lo cual conlleva un nuevo orden radical o de reordenamiento institucional.

Otros autores exponen que el carácter de la izquierda populista va más allá del plano discursivo, haciendo énfasis en aspectos como la crisis o continuidad institucional, el grado de solidez consolidación del sistema de partidos, etc. Lanzaro (2008) plantea que los gobiernos que surgen de crisis institucionales tienen menos

ataduras para lograr cambios importantes, mientras que la continuidad genera ciertos contrapesos y ataduras difíciles de cambiar. Asimismo, cuando los partidos se encuentran consolidados existen mayores inercias de continuidad, ligadas a la pluralidad competitiva y las coaliciones necesarias para negociar en el poder legislativo.

Así, Lanzaro señala que "de manera muy esquemática, cabe decir que en América Latina encontramos izquierdas sin partidos o con partidos, que actúan en sistemas de partidos relativamente fuertes o en sistemas débiles o en colapso, y en el marco de democracias que exhiben distintos grados de competencia efectiva. Todo esto genera consecuencias importantes en los procesos electorales, las prácticas de gobierno y la consistencia de la oposición. Por definición, los gobiernos socialdemócratas están protagonizados por una izquierda que cabe considerar institucional en dos sentidos. El primero es el grado de institucionalización que presentan los partidos de izquierda que forman el gobierno: el Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil, el Partido Socialista (PS) en Chile y el Frente Amplio (FA) en Uruguay. El segundo es que tales partidos están integrados a la competencia electoral y al régimen democrático republicano, en el seno de sistemas de partidos plurales y competitivos, más o menos institucionalizados".

La literatura, en términos generales, identifica algunas de las diferencias entre la izquierda moderada y la populista. La relación entre Estado y mercado, la propensión a la intervención del Estado o la apuesta por la libre acción de los mecanismos de asignación de mercado, la estructura económica basada en la exportación de recursos naturales o el grado de diversificación de las actividades productivas, la presencia de movimientos sociales como el indigenismo o la composición de las clases medias.

El modelo de la izquierda moderada suele tener su sustento en partidos de izquierda o centro-izquierda, principalmente, de origen socialista o comunista, reformistas o revolucionarios, que han experimentado cambios considerables y son reflejo de la evolución hacia la socialdemocracia. El modelo de izquierda populista, tiene su origen en partidos y/o movimientos de raigambre nacional-popular, que asumieron como propios ciertos planteamientos de la izquierda revolucionaria e, incluso, de la propia socialdemocracia para dotarse de las herramientas dialécticas en el proceso de construcción de sus discursos de cambio estructural.

Chile y Venezuela, tal y como parece evidenciar la evolución reciente, se identifican con posiciones muy diferenciadas en lo que a la interpretación de los principios de "la izquierda" se refiere. No es posible hablar de una contraposición absoluta en todos los ámbitos, aunque si de múltiples puntos de divergencia que les permiten ubicarse en los extremos de ese espectro político-económico que ocupan los planteamientos de la izquierda latinoamericana.

El caso de la izquierda en Chile, personificada en el PSCh de Ricardo Lagos y Michelle Bachelet, entronca con una visión más europeísta de la izquierda y alude, en sus referencias discursivas y de política pública, a los numerosos puntos de encuentro con la socialdemocracia. La experiencia del "chavismo" en Venezuela, por su parte, se ha nutrido de la experiencia revolucionaria de la izquierda latinoamericana, teniendo a la Cuba de Fidel Castro como principal referente.

En el caso de la experiencia chilena, Garretón (2005) señala que son dos aspectos los que han caracterizado a la izquierda chilena: "primero, el hecho, relativamente insólito, de que ésta ha estado en una u otra forma en todos los gobiernos desde 1970, con excepción, por supuesto, de la dictadura militar (1973-1990), es decir, en todos los gobiernos democráticos. Ello constituye un fenómeno singular, acaso único, en la historia de las democracias latinoamericanas.

En segundo lugar, Garretón señala que la izquierda chilena ha estado definida por el Partido Socialista (PSCh) y el Partido Comunista (PC) con la particularidad de que el primero, sin ser un partido socialdemócrata (como los surgidos en Europa), estuvo siempre a la izquierda del PC hasta fines de los años setenta. Es a partir de la década de los noventa, a raíz de la rebelión popular contra la dictadura cuando el comunismo chileno se pone la izquierda del socialismo, hecho que causó el fin de la tradicional alianza entre ambos. El Partido Socialista, por su parte, vivió durante la dictadura un proceso de gran fraccionamiento y luego de reunificación que se logró bajo la llamada "renovación socialista", momento que culminó a comienzos del primer gobierno democrático post-dictatorial. La renovación socialista consistió en un proceso que podría, quizás, aproximarse a una visión latinoamericana y chilena de lo que fue el eurocomunismo.

En efecto, la renovación de los planteamientos del PSCh fue el resultado de un largo proceso de adaptación a las nuevas realidades del país y se perfiló, de una forma más clara, durante el proceso de formación de la Concertación[191] al poder después de la dictadura. La ampliación de la base de apoyos y el anhelo del alcanzar el gobierno para desarrollar las políticas públicas que siempre había defendido, supuso el abandono de ciertas referencias discursivas que lo unían a un conjunto de planteamientos radicales que tanto le habían servido para configurar su imagen en décadas pasadas. De una u otra forma, el proceso de integración de elementos socialdemócratas en su programa le permitió acercarse a sus socios políticos dentro de La Concertación, incrementando las posibilidades de acceder a las posiciones de poder y generar una valiosa experiencia desde las mismas.

Así, Garretón afirma que: "durante el periodo de la renovación socialista, se produjeron dos grandes mutaciones en la tradición de la izquierda chilena: el Partido Comunista se hizo más "rupturista", más revolucionario y más combativo. A su vez, el PSCh, al aceptar a la democracia representativa como un régimen político integrante a su propio proyecto, reconoció que el esfuerzo por conquistarla era parte sustancial también de su lucha por un mundo mejor.

Los cambios en las estrategias ideológico-políticas de los partidos comunista y socialista chilenos se sustentaron en dos hechos importantes que ocurrieron durante la dictadura de Augusto Pinochet. En el primero de ellos, la experiencia del gobierno de la Unidad Popular y su posterior derrota, tarjo consigo una lección: si la izquierda pretende realizar aquellas transformaciones que la sociedad necesita, no puede darse el lujo de gobernar sola.

[191] La "Concertación de Partidos por la Democracia", comúnmente conocida como "La Concertación" fue una coalición de partidos políticos de izquierda, centroizquierda y centro, que gobernó Chile desde el 11 de marzo de 1990 hasta el 11 de marzo de 2010. En este sentido, puede afirmarse que La Concertación fue el marco político en el cual el Partido Socialista chileno (PSCh) se relanzó desde un punto de vista ideológico y programático con el objeto de alcanzar el poder. Asimismo, La Concertación delimitó un espacio de interacción democrática que dotó a todos los partidos que formaron parte de ella de un sentido amplio de la competencia y, al mismo tiempo, de la cooperación en la definición de aspectos tan importantes como la política económica.

Para formar un gobierno revolucionario dentro de los marcos institucionales no bastaba con ganar las elecciones, hay que construir, además, una mayoría social y política, una alianza mayoritaria, un "compromiso histórico" incluyente".

El proceso de organización de la izquierda en el marco de la Concertación dio pie al surgimiento de un nuevo actor político: el Partido por la Democracia (PPD). Esta organización fue creada por grupos de izquierda, fundamentalmente el PSCh, con los objetivos de facilitar el aglutinamiento de los grupos de izquierda en torno a un programa común y maximizar las posibilidades del bloque de izquierda para acceder a posiciones de poder dentro de la propia Concertación.

La consecución de los objetivos políticos de la izquierda chilena, ya renovada, pasaba por el establecimiento de alianzas con otras agrupaciones políticas y, de manera particular, con la democracia cristiana (DC).

En este sentido, Ruiz Rodríguez (2009) señala que "el interregno autoritario (1973-1988) dejó una huella profunda en el paisaje partidista chileno afectando a la estructuración de su competencia partidista. Como resultado de la implementación de un modelo neoliberal durante el período autoritario, los partidos del post-autoritarismo emergen con un acercamiento notable de sus posiciones en materia socioeconómica, que antes dividían a partidos de derecha y de izquierda".

La Concertación quedó finalmente conformada por el Partido Demócrata Cristiano y por el bloque de izquierda en proporciones prácticamente iguales: el PSCh y el PPD a los que se agregó el Partido Radical Socialdemócrata (PRSD). El PC, después de un proceso de adaptación que le llevó a buscar encaje en un sistema de partidos competitivo, mantuvo su presencia, aunque sin la fortaleza que le había caracterizado durante los años de la lucha armada.

En el caso de Venezuela, las raíces del movimiento bolivariano pueden rastrearse, tanto en la evolución de la política venezolana durante el período 1958-1998,

como en referentes latinoamericanos, como el caso de Perón u otras experiencias que se enmarcan dentro de lo que se ha dado en llamar por la literatura: "populismo clásico".[192]

Según Arenas (2000), "casi todas las características que han sido atribuidas a los viejos movimientos o gobiernos de corte populista se reproducen en Chávez con sorprendente parecido. Así, una fuerte retórica anti statu quo y una disposición a incorporar a los grupos menos favorecidos al sistema político ha sido señalada por Ellner como elementos de coincidencia entre el chavismo y el peronismo. De igual modo, las políticas de injerencia en la economía, así como las de corte social, son características apuntadas por este mismo autor. Pero aquí no se agotan las semejanzas. Si atendemos a algunos elementos tales como la movilización popular, la dinámica carismática de liderazgo, el programa reformista más que revolucionario (Knight 1998: 1) o, como ha señalado Bourricaud (en Ianni 1975:60), una concepción del desarrollo en sentido autónomo y una preferencia por las coaliciones antes que por la acción de clases al modo marxista, terminamos por cerrar el círculo de las similitudes con los viejos populismos".

López Maya (2009), sin embargo, destaca que "el bolivarianismo de Venezuela posee, como movimiento sociopolítico y como gobierno, particularidades dentro de esa izquierda que ha surgido en América Latina, que le vienen principalmente de su origen y de las condiciones petrolero-rentísticas que caracterizan a la sociedad. Sin embargo, en muchos aspectos comparte rasgos similares con otros actores de izquierda del continente, que le vienen de su vínculo con parte de la izquierda venezolana del pasado que continúa y que ha influenciado su diagnóstico de los males de la sociedad, así como los remedios que aplica. La alianza de militares y civiles que hoy conocemos como bolivarianos o chavistas, que gobiernan desde 1999, guarda características que pudieran

[192] O'Donnell (1997) establece que, entre las características de los regímenes neopopulistas, destaca el «hiperpresidencialismo», el cual se asocia a un liderazgo presidencial carismático, toma de decisiones en exceso discrecional, legitimación plebiscitaria de la autoridad, retórica antipartidista, y discurso mesiánico. Para ahondar en las diferencias entre "populismos clásicos" y "neopopulismos" ver Freidenberg, F. (2007). La Tentación Populista. Madrid. Editorial Síntesis o Patiño, L. (2007). El Neopopulismo en el Contexto de la Democracia Latinoamericana. Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Vol. 37. No. 106. P. 239-261. Medellín, Colombia.

encontrarse con mayor o menor énfasis en procesos de otros movimientos de izquierda en el continente".

La izquierda populista en Venezuela, encarnada en el liderazgo de Hugo Chávez, ha derivado su acción de un discurso contrario a los partidos políticos, la Iglesia, los medios de comunicación, los empresarios y los antiguos sindicatos. Este discurso se sustenta en una lógica que considera a la sociedad como un campo de acción cuasimilitar, en el que deben predominar las divisiones políticas a todo nivel. A partir de esta concepción, según Arenas, "…se construyen nudos antagónicos que oponen en el imaginario al pueblo contra la oligarquía y a la Nación contra el imperialismo".

Además de la construcción de divisiones en la sociedad, con el objeto de ampliar la polarización, la izquierda populista que se estableció en Venezuela ha reavivado los principios del nacionalismo. Un nacionalismo que entronca con la visión política que se tenía en los años cuarenta y cincuenta, tanto a la izquierda, como a la derecha del espectro político. Es, según Arenas, el proceso mediante el cual "pueblo y nación se fusionaron en una sola identidad, cuya representación personificaba el líder populista, portador simbólico de todas las virtudes que se sintetizan en la gente llana…".

Ellner (2004) expone el proceso de formación del movimiento bolivariano y a partir del cual es posible comprender algunos de los rasgos que adquirió el gobierno de Hugo Chávez. Así, "desde el principio, el Movimiento Bolivariano Revolucionario-200 (precursor del MVR) estuvo formado por oficiales de rango medio interesados en crear un movimiento cívico-militar; los militares siguen ocupando posiciones prominentes en el MVR y en el Gobierno".

Asimismo, "…el presidente (Hugo Chávez) captó la mayor parte de su apoyo electoral en los sectores marginales de la población, particularmente entre trabajadores no sindicalizados; su movimiento carecía de un contingente de dirigentes sindicales veteranos. La clase media, que al comienzo de su presidencia estaba dividida en forma bastante pareja a favor y en contra, se fue alienando crecientemente en los meses posteriores. El Polo Patriótico[193] fue una alianza provisional, activada sólo con

[193] El Polo Patriótico fue la reunión de partidos y movimientos políticos que apoyó la candidatura de Hugo Chávez en diciembre de 1998. En ella estaban presentes desde partidos históricos, como el

propósitos electorales, y el mayor de sus partidos, el MVR, estaba poco definido organizativa e ideológicamente". Por otra parte, "…Chávez evitó la retórica anticomunista e incorporó a numerosos izquierdistas en su gestión y en la cúpula de su partido. Su discurso hacía hincapié en la situación crítica de los sectores no privilegiados".

Es interesante la visión que tiene Ellner de la primera etapa de la gestión de Hugo Chávez en materia económica, pues lo representa como un líder de izquierda y carismático, abierto a los postulados liberales: "…Chávez abandonó el modelo económico estatista que había adoptado originalmente y, en teoría, aceptó la privatización, al tiempo que seguía una política fiscal conservadora. Sin embargo, en lugar de adoptar el neoliberalismo, con su fe ciega en el mercado, su administración estableció ciertos objetivos nacionales para el capital privado y se abstuvo de privatizar. Chávez indicó a sus partidarios que además de la transformación institucional radical había otras batallas en el horizonte, implicando que en su agenda estaba contemplado un cambio económico estructural profundo".

En efecto, el discurso con el que Hugo Chávez conjugó a los variados y, en ocasiones disimiles, sectores que le apoyaban, se estructuró en torno a un conjunto de premisas que bien pudieran ser compartidas por otros movimientos socialdemócratas de la región, si bien haciendo múltiples matices a la intensidad con la que podrían expresarse las fuerzas del mercado o a la permeabilidad del Estado a la influencia de sectores económicos y sociales de peso. No se promovería un proceso de privatizaciones como el impulsado por el gobierno de Rafael Caldera, pero tampoco se apelaría a la estatización como vía única para establecer las relaciones económicas entre el Estado y la sociedad. El mercado podría operar con una adecuada regulación y orientación del Estado por lo que no era plausible esperar, a priori, a instauración de un sistema económico centralizado y controlado férreamente desde el gobierno.

---

comunista, hasta el MVR (Movimiento Quinta República), agrupación de carácter aluvional que congregó a todos aquellos actores políticos de diferentes corrientes y tendencias que habían seguido, en mayor o menor, medida la trayectoria de Hugo Chávez y otros líderes del golpe de estado de 1992.

Este tipo de matizaciones, referidas al rediseño de la institucionalidad económica y política son la consecuencia de la confluencia de factores de izquierda y de corrientes nacionalistas en las primeras etapas del movimiento bolivariano. La izquierda que se representaba en dicho movimiento abarcaba desde líderes de la izquierda radical tradicional, hasta aquellos quienes habían evolucionado hacia posiciones cercanas a la socialdemocracia.

Los sectores de la izquierda más radical, sin embargo, fueron ganando protagonismo a medida que esa primera etapa de la gestión de Hugo Chávez era superada y se producían los acontecimientos de abril de 2002. A partir de entonces, el ala más moderada de la izquierda es dejada de lado y se apuesta por una concepción mucho más centralizadora e intervencionista, tanto en materia política, como en materia económica.

En este sentido, en la evolución del movimiento bolivariano pueden identificarse dos etapas, lo cual será de gran ayuda para analizar los giros de la política económica y, en particular, de la política fiscal. La primera, que se extiende desde diciembre de 1998, hasta los meses previos a los sucesos de abril de 2002 y, la segunda, que abarca un período mucho más extenso desde la conclusión del paro petrolero en diciembre de 2002 hasta la propia muerte de Hugo Chávez en 2013.

Según Keller (2004), a partir de 2002 las posiciones de Hugo Chávez y de los que lo acompañaban en el movimiento bolivariano pasó a tener connotaciones de "…populismo radical de abierta tendencia socialista, tanto por la preeminencia de personalidades y grupos de izquierda (civiles y militares) en el entorno de las decisiones públicas como por ciertos elementos del discurso oficial tales como los ya mencionados arriba, así como –especialmente– por una serie de medidas que refuerzan valores y creencias típicos de esta orientación política (auspicio y promoción de la lucha de clases, dominación del Estado sobre la actividad privada, justificación de violaciones a la ley en nombre de la justicia social, apelación al derecho colectivo en detrimento de los derechos individuales, justicia equitativa e igualitaria como norte valorativo, coacción sobre las libertades públicas cuando le resultan de signo contrario a sus intenciones, etc.). Como consecuencia de este nuevo populismo, Venezuela regresa, una vez más, al estatismo centralista que desde 1978 constituyó el objeto de la reforma

política más importante de la época democrática anterior con el logro del proceso de descentralización".

Asimismo, Keller subraya algunas particularidades del régimen al que Chávez le da forma: "el populismo del régimen instaurado por Chávez tiene otras características adicionales. Una de ellas es el militarismo, no sólo por la evidente penetración de militares en cargos de responsabilidad civil (más de 400 oficiales en cargos públicos, seis gobernadores de Estado, varios ministros de Despacho y embajadores y casi el 7% de la fracción parlamentaria) o por la más evidente todavía de ser la Fuerza Armada su "enclave de pertenencia" y, por consiguiente, su verdadera organización política matriz, sino porque aspira a convertir la Fuerza Armada en la institución pivote en torno a la cual gire toda la estructura de poder con la convocatoria de 150 mil re s e revistas para convertirlos en "guardianes de la revolución". De este "espíritu militar" emerge como característica secundaria, el estilo autoritario y de imposición que desdice del carácter democrático que pretende mantener".

El nuevo populismo muestra como claro objetivo estratégico de corto plazo la hegemonía del poder bajo la premisa del "proceso revolucionario", con posibilidades de extenderlo para un largo plazo. El objetivo de alcanzar el poder hegemónico se basa en la sustitución casi plena de las elites intelectuales y económicas tradicionales por figuras emergentes, independientemente de su competencia académica o administrativa. La intención hegemónica del poder ha producido, además, el efecto del desequilibrio de los poderes públicos con lo cual parecen perdidos los sistemas de *checks and balances* que requiere la democracia".

3.2. Antecedentes del marco institucional político en Chile y Venezuela en el cambio de siglo: una visión de la década de los noventa

Durante los años previos a la llegada al poder del PSCh en Chile y el movimiento bolivariano en Venezuela ambas sociedades experimentaron importantes cambios en todos los ámbitos de la vida económica, política y social. Aunque con

trayectorias claramente diferenciadas, durante la década de los noventa en Chile y Venezuela se abonó el terreno para la llegada de la izquierda al poder, proceso que se vio enmarcado en el ya aludido giro que dio buena parte de la AL en esos años.

La llegada de la democracia en Chile se produce en 1989. Se producía el cambio después de trece años de gobierno de Augusto Pinochet en los cuales Chile experimentó acentuados altibajos económicos que desembocaron en la adopción plena de una economía de mercado abierta y uno de los sistemas de represión más crueles y eficaces de toda AL. Así como el Chile de la primera década del 2000 no puede entenderse sin los primeros gobiernos de la Concertación, el Chile de los noventa no puede comprenderse sin las bases económicas establecidas por la dictadura y las ansías de libertades largamente postergadas por ésta.

Ruiz Rodríguez (2009) pone de relieve ese paso de la dictadura a la democracia: "en un esfuerzo colectivo sin precedentes, agrupaciones otrora enfrentadas con posiciones ideológicas muy divergentes entre sí se unieron en el Comando por el No (a la continuidad de Pinochet en el poder). La plataforma, integrada por un total de diecisiete partidos, reunía a las familias socialistas, demócrata-cristiana y a los radicales, entre otros. Con un 55% de apoyo la opción del No resultó vencedora de la consulta que pavimentó el camino para la transición. De dicha coordinación surgiría la coalición de centro-izquierda Concertación de Partidos por la Democracia que reúne al PDC, PS, PRSD y PPD.

El otro polo de la competición partidista lo encarna la coalición de derecha Alianza por Chile, ahora rebautizada como Coalición por el Cambio. Los principales socios de la misma son la Unión Demócrata Independiente (UDI), durante tiempo relacionada con el legado Pinochet, y Renovación Nacional (RN). RN, heredera del Partido Nacional, fue fundada el año anterior al Referéndum de 1988 mientras que la UDI nació como movimiento en 1983, heredero del gremialismo, cuando el resto de partidos ilegalizados. Desde su nacimiento se convirtió en un instrumento de difusión de las ideas del gobierno autoritario. En las elecciones de 2009 se le sumó a esta coalición de derecha un tercer partido, Chile Primero (CH1), junto con dos partidos menores".

Asimismo, Del Campo (2007) destaca que: "El entramado constitucional de 1980 condicionó de forma importante el juego político en la década de los noventa,

limitando las posibilidades de reforma y de cambio, pero acentuando la moderación. Ello significó que las Fuerzas Armadas, con una fuerte capacidad de intervención política en la primera mitad de los años noventa, interpretaran que los canales político-institucionales no se habían desbordado. A este hecho también ha contribuido la conformación de dos poderosísimos partidos de derecha, la Unión Demócrata Independiente y Renovación Nacional, que recogen una parte importante de los contenidos básicos del gobierno militar".

La opción elegida en las primeras elecciones democráticas en Chile en muchos años y que conformó el primer gobierno fue la constituida por el líder demócrata cristiano Patricio Aylwin (1990-1994). Este gobierno, para unos, se definió como de "transición" y, por otros, como una experiencia gubernamental "post-dictatorial". La gestión de Patricio Aylwin llegó en medio de grandes aspiraciones y grandes temores, aunque con la certeza de que las medidas que aplicara serían calificadas en función de su grado de alineación con el régimen que recién se superaba. Así, entre los objetivos que se plantearon caben destacar el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos en el marco del modelo económico que se había consolidado durante la dictadura, y comenzar el desarrollo del amplio e inexplorado campo de la institucionalidad vinculada a los derechos humanos en general, y a los derechos políticos, en particular.

Según Navarrete (2008), el gobierno de Aylwin "…se abocó a la tarea de democratizar las instituciones del régimen político heredado, abriendo canales de participación para los diversos sectores sociales y satisfaciendo gradualmente las variadas demandas económico-sociales (Brunner, 1990:7). La implementación de estas políticas, "estrictamente" graduales en el campo institucional y económico, tenían como norte la estabilidad, la cual se basó en una política de negociaciones más conocida como "política de los consensos" donde predominó la autoridad…".

Por otra parte, Del Campo refiere que teniendo en cuenta el "…marco institucional, la Presidencia de Patricio Aylwin se marcó la tarea de crear un proceso de institucionalización democrática, de consenso y de acuerdos entre todas las fuerzas políticas a la izquierda y a la derecha, programa plasmado en la idea de "crecimiento con equidad". Una de las primeras manifestaciones de este proceso fue la reconstitución de los municipios elegidos por votación popular (1991) y la creación de las figuras de los gobiernos regionales, a los que se transfirieron funciones y recursos presupuestarios.

En esta primera etapa, la modernización del Estado se dirigió además a la reforma tributaria, que permitió incrementar los ingresos fiscales y expandir el gasto social del gobierno junto al crecimiento de la economía. Se inició además un proceso de reformas judiciales, que se tradujo en un conjunto de proyectos de ley encaminados a hacer más ágil y transparente la justicia, reduciendo el control tradicional ejercido por la Corte Suprema, y en los que conviene detenerse por la importancia para el proceso de consolidación democrática".

El gobierno siguiente fue el del demócrata cristiano Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) quien resultó electo en una primaria interna en la Concertación, proceso inédito en la historia de Chile, entre el candidato del PDC y el del bloque PS-PPD, Ricardo Lagos. Durante el proceso de primarias, la candidatura de Eduardo Frei siempre contó con amplios apoyos, aunque el hecho resaltante fueron las primarias en sí, las cuales sentaron un valioso precedente. En segunda posición quedó la opción de Ricardo Lagos, lo cual hacía prever la posible evolución del proceso político en el interior de la Concertación en los años siguientes y para las venideras elecciones.

Eduardo Frei fue elegido en 1993 con la mayor votación de la historia de Chile y su gestión se caracterizó por su clara apuesta por el desarrollo de la economía de mercado, desde una perspectiva liberalizadora, lo cual provocó, según algunos autores, una importante caída de la intención de voto por la Concertación en las elecciones que disputaría Ricardo Lagos. Durante la gestión de Frei, Chile experimentó una desaceleración en el ritmo de crecimiento económico que trajo consigo el auge de otras formaciones políticas ajenas a la Concertación, entre ellas, el PC.

Del Campo describe el contexto y algunas de las principales medidas llevadas a cabo durante esta gestión gubernamental: "…el clima de cooperación democrática que había predominado al inicio de la transición política, había comenzado a desgastarse, los problemas en el seno de la Concertación se habían hecho más evidentes y la oposición se empezaba a mostrar más dinámica para ejercer presión y colocar obstáculos políticos a las iniciativas del Presidente. Sin embargo, la fuerte dirección presidencial permitió la creación el 6 de diciembre de 1994 de una Comisión Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, cuya primera iniciativa consistió en la firma de unos "compromisos de modernización" entre 43 órganos públicos y el gobierno central en gran variedad de áreas y niveles de complejidad. Después de esta primera experiencia,

se decidió adoptar una agenda más agresiva, concentrándose fundamentalmente en la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Finanzas, y en el diseño de indicadores de desempeño".

En el caso de Venezuela, la década de los noventa se inició con la presidencia de Carlos Andrés Pérez (1989-1993), gestión que representó una ruptura con la forma tradicional de funcionamiento de la política venezolana en gobiernos anteriores. En efecto, su llegada al poder fue un claro reflejo de la dualidad entre los planteamientos reformistas en el ámbito económico y el apego a la distribución del poder entre aquéllos quienes le habían apoyado en su carrera a la presidencia.

Cabe recordar que la candidatura de Pérez fue apoyada por el partido político Acción Democrática (AD), del que había formado parte desde sus primeras incursiones en la política juvenil. AD nació de la lucha contra la dictadura de Juan Vicente Gómez y los gobiernos asociados a ella que le sucedieron[194]. En principio, partido de rasgos revolucionarios, con giros nacionalistas y una importante influencia de las corrientes de izquierda, eventualmente evolucionó a posiciones socialdemócratas, las cuales se consolidaron internamente con la llegada de la democracia y el primer gobierno de Rómulo Betancourt.

El gobierno que antecedió al de Pérez fue el de Jaime Lusinchi (1984-1989), miembro también de AD y uno de los presidentes con mayores niveles de apoyo popular de la historia de Venezuela.

La gestión de Jaime Lusinchi había dejado como herencia una economía sumida en graves desequilibrios macroeconómicos que tuvieron que ser contenidos por Pérez de manera casi inmediata. El problema más acuciante, sin embargo, era la situación de la balanza de pagos, muy afectada por la caída de los precios del petróleo y la salida de capitales. Esto último era el reflejo del desgaste de un modelo económico sustentado en la renta petrolera, el cual ya no era capaz, ni de absorber los impactos de la volatilidad

[194] Se hace referencia a los gobiernos de Eleazar López Contreras (1935-1941) e Isaías Medina Angarita (1941-1945) que encabezaron gobiernos cuyo origen y legitimidad se basaban en el apoyo de las fuerzas armadas y el congreso gomecistas.

en el mercado petrolero internacional, ni de generar los excedentes suficientes para soportar el enorme y complejo aparato estatal.

A esta precaria situación de la economía venezolana se sumaban las graves distorsiones que creaban los controles de precios, las cuotas aplicadas a las importaciones y una política cambiaria basada en un esquema de cotizaciones múltiple con restricciones a la movilidad de los capitales.

En este contexto, Pérez, una vez llegado al gobierno, designó a un equipo conformado por economistas y sin vínculos de carácter partidista para ocupar los ministerios encargados del manejo de la política económica. De este modo, el gabinete inicial de Pérez tenía una doble vertiente. Por un lado, los miembros partidistas a quienes orientó hacia ministerios no vinculados con la economía y las propuestas de reforma liberal y, por el otro, un grupo de jóvenes economistas que desarrolló las políticas económicas ortodoxas de carácter liberal.

La situación a la que se había llegado al finalizar el gobierno de Jaime Lusinchi es descrita por Kornblith (1994): "el modelo de desarrollo venezolano implantado desde mediados de los 40 (del siglo XX) ha sido caracterizado como de capitalismo rentista. La explotación petrolera se vincula con la economía y la sociedad nacional como actividad productiva y como fuente rentística. Como actividad productiva incorpora trabajo, tecnologías, equipos y maquinarias, genera empleo y demanda bienes y servicios producidos en el país. Por otro lado, la explotación petrolera ha sido fuente de renta internacional exigida por el Estado en tanto propietario de los recursos petroleros del territorio nacional. Esta segunda dimensión ha dominado la relación del Estado y la sociedad con la industria petrolera, y de ella deriva la caracterización de nuestro modelo económico y sociopolítico como de capitalismo rentístico".

Kornblith establece que: "…el Estado se amoldó y se formó según el esquema rentista. Este modelo eximió al Estado de enfrentar la disyuntiva de extraer recursos de un sector de la sociedad para transferirlos a otro. El origen externo del ingreso fiscal y su abundancia permitieron atender de manera relativamente satisfactoria, aunque evidentemente desigual, las demandas y expectativas de diversos sectores sin generar los conflictos distributivos característicos de otras realidades, y sin incluir significativamente consideraciones de eficiencia y productividad en tales asignaciones.

Fueron varios los mecanismos utilizados por el Estado para transmitir esta renta al conjunto de la sociedad y mantener el equilibrio sociopolítico en su distribución. El gasto público, en tanto generador de sueldos y salarios (gasto corriente) e inversión productiva y en infraestructura (inversión pública), y en su expresión como préstamos, subsidios, exoneraciones para transferir directa e indirectamente recursos fiscales a diversos sectores. La sobrevaluación del tipo de cambio y la libertad cambiaria, que permitieron subsidiar la compra de moneda extranjera y la adquisición de insumos, bienes y servicios en el exterior, especialmente para apoyar la industrialización por sustitución de importaciones. Finalmente el bajo nivel de tributación interna, en particular el bajo nivel de contribución al impuesto sobre la renta de personas naturales y jurídicas, a excepción de la industria petrolera. El uso de estos mecanismos se basó en la aplicación de tres reglas relativamente sencillas para la toma de decisiones y manejo de la política macroeconómica: el gobierno gastaba lo que ingresaba; el tipo de cambio se mantenía fijo y único respecto del dólar; las tasas de interés también se mantenían fijas".

En este sentido, la evolución de la sociedad venezolana y del modelo rentístico experimenta una crisis a principios de los años ochenta del siglo XX. Así, Kornblith señala que"…durante los ochenta tuvo lugar el colapso de la renta. Ello resultó de dos procesos: la inestabilidad y tendencia a la baja de los precios del petróleo en el mercado y en los patrones de oferta y demanda internacional; y, por otro lado, el incremento y complejización de los compromisos económicos y sociales del Estado venezolano, cuya satisfacción ya no fue viable exclusivamente a expensas del ingreso petrolero".

Siguiendo a Kornblith, la configuración del Estado venezolano se amplió con el objeto de "…satisfacer diversos intereses socioeconómicos e incluir sectores específicos en la formulación de la política pública…". Este constante ensanchamiento del Estado lo hizo susceptible de recibir las críticas por prácticamente cualquier desajuste en el normal desenvolvimiento de la economía y la fluidez en el proceso de transferencia de recursos desde éste a la sociedad.

Hacia finales de gobierno de Jaime Lusinchi era evidente el colapso del sistema de transferencia de recursos, ya no sólo derivado de una cada vez más perversa distribución de la renta petrolera, sino de una estructura de controles que alimentaba la escasez y promovía la inestabilidad económica.

Así, con la llegada de Carlos Andrés Pérez a la presidencia, Kornblith destaca que el descalabro de las finanzas públicas y las enormes distorsiones en la balanza de pagos, "…pusieron en marcha procesos en el sector público, como la privatización y la descentralización, la reforma fiscal y tributaria y la redefinición de las prioridades, mecanismos y reglas de la acción estatal…". Sin embargo, las severas restricciones por las que había pasado la población desembocaron en serios disturbios sociales en febrero de 1989, grandes tensiones y frustraciones, así como un grave deterioro de las bases políticas del gobierno, lo cual llevaría, en primera instancia, a la paulatina desafección del partido del presidente, AD y, posteriormente, a la materialización de dos golpes de Estado durante 1992 y la renuncia de Carlos Andrés Pérez en medio de un proceso judicial por corrupción en 1993.

A un período de gran inestabilidad política y económica, caracterizado por gobiernos de carácter provisional, le siguió el gobierno de Rafael Caldera (1994-1999). Su gestión puede ser calificada como de transición, pues, de forma directa e indirecta, prepara el camino para la llegada de Hugo Chávez al poder.

La composición de su gobierno fue mixta debido a que más de la mitad del equipo ministerial estaba constituido por militantes de partidos políticos, mientras que el resto pertenecía a sectores académicos e intelectuales. El gobierno de Caldera fue pluripartidista, pues los apoyos que le permitieron ganar las elecciones de 1993 y mantenerse en el poder no provenían de un único partido, sino de multiplicidad de ellos, siendo éstos los que conformaron en su momento la plataforma electoral denominada "el chiripero".

La volatilidad económica que medió entre la caída de Carlos Andrés Pérez y la llegada de Caldera afectó a amplios sectores productivos. Sin embargo, el financiero fue el ámbito que experimentó un mayor deterioro, pues experimentó una profunda crisis entre los años 1993 y 1994, en la que ha sido una de las mayores crisis bancarias sucedidas en el mundo, pues estuvo involucrado en torno al 80% de los activos del sistema bancario[195].

[195] Para una mayor comprensión de la magnitud y repercusión de la crisis bancaria de 1993-1994 en Venezuela ver García (1998). En este libro se analiza la crisis bancaria venezolana desde múltiples

El colapso del sistema bancario y la grave situación de las finanzas públicas, llevaron al gobierno a introducir de nuevo esquemas de control de cambio y de precios, los cuales tenían, en principio, el objetivo de estabilizar la economía en un contexto de acusadas presiones inflacionarias y una masiva salida de capitales. Asimismo, los precios del petróleo en los mercados internacionales estaban describiendo una tendencia a la baja en el marco de un exceso de oferta promovido por países como Arabia Saudita. Estos factores repercutieron desfavorablemente en el devenir de la política nacional, lo cual se agravaba ante un escenario de fragmentación en el Congreso Nacional y el auge de grupos u movimientos en el ámbito de la izquierda radical.

Durante esta etapa del gobierno de Caldera se sentaron las bases para que los movimientos que eventualmente formaron la plataforma política que llevaron a Hugo Chávez a la presidencia se consolidaran. Algunos de los elementos que dieron forma y fondo a la democracia venezolana desde 1958 colapsaron, lo que permitió el surgimiento de nuevas propuestas para la definición de los pactos políticos y el modelo de desarrollo. También cabe destacar que algunos de esos nuevos movimientos que estaban cobrando forma usufructuaron algunas de las instituciones formales e informales con que contaba la democracia venezolana.

Entre los elementos que caracterizaron a la democracia venezolana desde 1958 y que aún pervivían al comienzo y primera etapa de la segunda presidencia de Rafael Caldera destacan, según González (2003), el carácter semi-corporativista, "un sistema como el que se quería implantar, que intentara agregar y articular intereses diversos y heterogéneos, requería que estos estuviesen representados por un número relativamente pequeño de actores, y que tales representantes contaran con suficiente autoridad para llegar a acuerdos que comprometan y obliguen efectivamente a sus representados"; el clientelismo político, "…forma de representación de intereses particularizados. EL vínculo clientelar convierte al representante en un broker ante el Estado, es decir, le permite ciertas prerrogativas (enriquecerse de forma ilegítima, manejar el sufragio en su propio interés) siempre que garantice al representado la defensa de sus intereses

perspectivas, al tiempo que se enmarcan las diversas medidas de ajuste fiscal, monetario y cambiario que tuvieron que adoptarse para estabilizar la economía.

particulares (seguridad y ventajas materiales). El clientelismo contribuye además a la formación de grupos de poder dentro de las organizaciones partidarias, una regla del juego más que hay que seguir si se quiere tener éxito. La mayoría de los análisis llevados a cabo sobre el funcionamiento de los partidos políticos venezolanos coinciden en apuntar el faccionalismo como síntoma más notorio de su deterioro".

El bipartidismo es otra de las expresiones institucionales que caracterizaron al modelo político venezolano y que se vio superada con los resultados de las elecciones de 1993, según González, "se pueden distinguir tres etapas en el sistema de partidos venezolano (Hidalgo, 1998; Molina, 2002)10. Hasta 1973 se podría definir como multipartidismo moderado, en el que las coaliciones de gobierno, y los acuerdos interpartidistas copan el escenario político. A partir de 1973 se establece el eje bipolar en torno a AD y COPEI, únicas fuerzas con posibilidad de ganar la presidencia. En 1993 ninguna de estas dos organizaciones logró imponer su candidato en el palacio de Miraflores. El ocaso del bipartidismo se hace evidente. El hombre que ganó entonces las elecciones, como independiente apoyado por una coalición coyuntural, fue Rafael Caldera, alma y esencia de COPEI. Vuelve a Miraflores con 25 años más, apoyado por una coalición denominada Convergencia, en la que participa el tercer partido del país, MAS".

El deterioro de las condiciones económicas y sociales hacía finales de 1995, impulsa a Rafael Caldera a aplicar un programa de ajuste basado en tres elementos fundamentales: (i) eliminación de los controles de cambios y de precios, (ii) un fuerte ajuste fiscal, y (iii) el incremento de los ingresos derivados de los recursos petroleros, bien a través de la privatización de la explotación de yacimientos, bien mediante la externalización de un amplio rango de actividades para promover la participación del sector privado.

Tal y como exponen López Maya y Lander (2001): "En el mes de abril (de 1996), en un contexto político muy diferente al existente en el momento de la presentación del paquete de ajuste de Pérez, dado que importantes sectores de la vida nacional venían clamando por la definición de un programa económico, el presidente Caldera presentó a la nación el tercer programa de ajuste. Al igual que el de Pérez, éste puede caracterizarse como de naturaleza ortodoxa".

La Agenda Venezuela[196] constituyó un nuevo esfuerzo por establecer las bases de una economía abierta de mercado en el que se encontraban presentes elementos de lo que fue el Gran Viraje de Carlos Andrés Pérez, pues se hacía hincapié en el éxito de un programa de ajuste macroeconómico y sus sostenibilidad. Las medidas tomadas a partir del mes de abril de 1996 fueron: a) aumento del precio de la gasolina y demás derivados de los hidrocarburos en el mercado interno; b) liberación de las tarifas de los servicios públicos; c) liberación plena del sistema de control de cambios, con la consiguiente devaluación del bolívar; d) incremento de las tasas de interés; e) aumento del porcentaje a pagar por el impuesto a las ventas; f) plan de privatización de empresas públicas; g) liberación de todos los controles de precios, quedando sólo controlados los precios de cinco artículos esenciales de la dieta del venezolano; i) creación de un fondo para la protección del sistema bancario; j) inicio de la discusión para la reforma del sistema de prestaciones sociales; k) programas sociales focalizados para proteger a los sectores más vulnerables de la población.

En el marco de la política fiscal se plantean, entre otras, la reducción y reasignación de los gastos del Estado, la creación del Fondo de Rescate y Pago de la Deuda Pública, y la reforma tributaria para elevar la recaudación interna. La política monetaria se reorientó hacía una flexibilización progresiva de los tipos de interés y la sustitución de los Títulos de Estabilización Monetaria (TEM), al tiempo que en política cambiaria se eliminaba el control de cambios, se unificaba el tipo de cambio y se procedía a la corrección de la sobrevaluación cambiaria mediante un ajuste. Uno de los giros más singulares de la política cambiaria fue el establecimiento de un régimen de bandas respaldado por las reservas internacionales y un conjunto de políticas de oferta.

En términos macroeconómicos, el giro dado por el gobierno de Rafael Caldera obtuvo algunos éxitos que permitieron lograr la viabilidad fiscal y la estabilidad financiera en lo que restó de gestión gubernamental. De hecho, algunas de las medidas aplicadas fueron mantenidas durante los primeros años del gobierno de Hugo Chávez.

[196] "Agenda Venezuela" fue la denominación que se le dio al programa de ajuste aplicado por Rafael Caldera en 1996 y diseñado, principalmente, por su ministro de Oficina de Coordinación y Planificación (Cordiplan), Teodoro Petkoff.

Sin embargo, el deterioro de las condiciones de vida del venezolano promedio apenas se revirtió. Es importante mencionar que el recorrido de muchas de las medidas que formaban parte de la Agenda Venezuela era limitado, pues habían sido diseñadas para corregir desequilibrios puntuales. La dimensión social, si bien fue abordada mediante programas de carácter asistencialista, no fue atendida con la visión puesta en un horizonte de largo plazo. Ello hubiese supuesto la reforma profunda de un modelo económico que mostraba graves fisuras desde hacía años y la renovación democrática de un sistema de partidos agotado y criticado desde, prácticamente, todos los sectores de la sociedad.

A pesar de la fragmentación de la política venezolana durante esos años, el gobierno perdió varias oportunidades para desarrollar ámbitos del ejercicio de la política dejados de lado hasta entonces. La profundización del proceso de descentralización, la apertura de los partidos a la ciudadanía y su regeneración, el desarrollo del ámbito municipal y el impulso de la participación en este estadio, la modificación de la estructura de incentivos que llevaba al ciudadano a integrarse en los movimientos y partidos políticos más allá de las relaciones clientelares, son algunas de las áreas que en las que eran tan necesaria la revitalización. La escasa atención a estos puntos fue lo que posibilitó la estructuración del discurso electoral de Hugo Chávez con miras a lograr una amplia conexión con la sociedad venezolana.

3.3. Llegada y consolidación de la izquierda a Chile y Venezuela. ¿Una nueva dinámica institucional?

El tercer gobierno de la Concertación (2000-2006) fue constituido por un hombre de izquierda, Ricardo Lagos Escobar (PS-PPD), cuya elección se caracterizó por ser la de menor proporción de votos desde la restitución de la democracia. El gobierno de Lagos de calificó de centro-izquierda y él mismo se definió como el presidente de las reformas.

Las características más relevantes del contexto económico a la llegada de Ricardo Lagos se asocian, por un lado, a la existencia de estabilidad en la mayor parte de los indicadores macroeconómicos y, por el otro, a un cierto estancamiento de la actividad económica, el cual se venía reproduciendo desde la etapa final de la administración Eduardo Frei.

A lo anterior se suma el efecto recesivo derivado de los efectos de la crisis asiática y que afectaron, no sólo a Chile, sino a toda AL. En este escenario, Ricardo Lagos pronuncia su primer discurso al Congreso Nacional, en el cual se presentaron algunos de los elementos de lo que sería la estrategia económica para los próximos años. El discurso de Lagos, desde la perspectiva económica, se orientaba hacía el desarrollo de un amplio plan de infraestructuras y servicios que permitieran lograr un incremento importante en la productividad, la adaptación de las estructuras educativas a un mundo globalizado y tecnológico y la aplicación de políticas públicas tendentes a corregir las distorsiones en la distribución del ingreso, así como a lograr una reducción significativa de la pobreza.

En materia fiscal, Lagos plantea un amplio programa para disminuir la evasión fiscal en una magnitud comparable al que tenía el presupuesto del ministerio de obras públicas en un año. Esta medida estaba acompañada de una profunda renovación del Servicio de Impuestos Internos, entidad encargada de fiscalizar y sancionar los delitos tributarios, y que contemplaba el reforzamiento de sus facultades, el aumento de sus recursos tecnológicos y la revisión de los procesos de fiscalización. Un segundo objetivo de esta medida era crear las condiciones para que la fiscalidad contribuyera al emprendimiento y un mayor grado de una libertad comercial.

Otra de las medidas de carácter económico fue el diseño de una estructura de incentivos que promoviera la entrada de capitales provenientes del exterior. El objetivo de esta acción era dotar al mercado de capitales chileno de una profundidad y liquidez suficientes para servir de base a la financiación de la actividad económica pública y privada. En este sentido, el gobierno de Lagos proponía la supresión del requisito de permanencia mínima de un año, la eliminación del impuesto sobre las ganancias de capital a no residentes y la flexibilización en el porcentaje de endeudamiento ingresado como inversión extranjera.

La caída de la inversión extranjera en la última etapa del gobierno de Eduardo Frei impulsó al equipo de Lagos a desarrollar medidas para reducir las trabas que impedían o dificultaban la libre movilidad de los capitales y el desarrollo de los mercados financieros. Siendo la chilena una economía emergente, uno de sus principales necesidades era la de capitales para la promoción de proyectos que redundaran en la diversificación del aparato productivo. El tamaño de la economía chilena, por otra parte, aconsejaba la aplicación de medidas liberalizadoras en el plano comercial, las cuales reforzarán las conexiones de la economía real con los mercados, principalmente de AL y Asia.

El desempeño del gobierno de Ricardo Lagos en materia social se caracteriza por los claroscuros. Así, la lucha contra la pobreza contó con un plan de atención y apoyo directos de las familias, hecho que se tradujo en la disminución sistemática de este indicador. El otro tema de primer orden en la agenda social fue el de la igualdad y, más concretamente, el de la corrección de una de las distribuciones del ingreso más regresivas de AL. Hacer a la sociedad chilena más igualitaria en términos de ingresos y oportunidades ha sido una de las principales reivindicaciones de la izquierda y el gobierno de Lagos la subrayó en su plan de gobierno.

Si bien los resultados en materia de desigualdad no fueron sólidos, el gobierno de Lagos asentó a la economía en una senda de crecimiento estable, al tiempo que se impulsaron áreas de gran importancia como la de las infraestructuras públicas, la ampliación del acceso al sistema sanitario, la educación obligatoria de doce años, la equidad en el acceso a la educación superior, el desarrollo de tratados comerciales con diferentes países y bloques económicos y, en el plano jurídico, el desarrollo de los derechos de las víctimas de la dictadura.

El gobierno de Lagos se caracterizó por la introducción de algunas de las medidas que siempre habían sido defendidas y reiteradamente postergadas por la izquierda chilena. El reconocimiento de los derechos de las víctimas de la represión durante la dictadura permitió comenzó a dar forma a la legislación chilena en materia de derechos humanos.

Desde la perspectiva económica, Lagos fomentó un impulso reformista del modelo económico que, si bien mantuvo los principios generales de la libertad de

mercado y los mecanismos de asignación inherentes a él, abrió amplios espacios para la introducción de criterios de asignación pública a efectos del desarrollo de las medidas sociales. El tema de la corrección de las distorsiones en la distribución del ingreso no mostró avances relevantes, lo cual suscitó las críticas de otros sectores de la izquierda que defienden planteamientos en los cuales se supera la dinámica de las políticas neoliberales.

Las políticas sociales y redistributivas emprendidas desde el inicio del nuevo período democrático no fueron capaces de lograr avances significativos en materia de igualdad, entre otras razones, por la desconexión existente entre una clase media y profesional renovada en el marco de la liberalización de la economía y las clases que no habían logrado subirse a este carro de nuevas posibilidades. Esta dicotomía social, promovida por la dictadura como uno de los pilares para sustentar la consolidación de una economía de mercado, era gestionable en un entorno de discrecionalidad propia de las autocracias, pero que comenzó a colapsar a medida que las formas y el fondo democráticos se extendían entre los ciudadanos.

Otro factor que explica la dificultad para propiciar una mejora en la igualdad social ha residido en la necesidad de fuertes ajustes en las retribuciones del factor trabajo para lograr ganancias, en términos de competitividad, una vez que se apostó por la apertura económica exterior. Ello, y el desmontaje de la estructura sobre la que se afirmó el modelo de sustitución de importaciones, lanzaron a un amplio espectro de chilenos a una zona del mercado de trabajo, hasta ese entonces, apenas protegida por la legislación laboral y/o social.

En este sentido, puede afirmarse que la primera gestión de gobierno del PSCh contribuyó a la formación de un modelo de protección y bienestar más cercano al europeo, hecho matizado, por supuesto, por las particularidades del marco institucional chileno y los factores que le llevan a recurrir a una perspectiva liberal en muchas facetas. Conviene recordar que la de Lagos fue la primera experiencia de un gobierno de izquierda en un contexto democrático estable, lo cual presupone el enfrentamiento con un tejido de intereses conformado, tanto por los grupos económicos y políticos de derecha, como por los otros sectores que forman parte de la propia Concertación. Esto se hará patente durante el gobierno de Michelle Bachelet, en el cual se intensifican los

esfuerzos por desarrollar mayores parcelas de derechos ciudadanos y corregir las distorsiones históricas en el marco del modelo económico vigente.

Desde la dimensión de la institucionalidad política, el período de Lagos fue, para la izquierda, un momento de desarrollo y consolidación de nuevos liderazgos. Hasta entonces, tanto las agrupaciones de izquierda que hacían vida en la Concertación, como las que se mantenían al margen de ésta, no tenían experiencia alguna de gestión ejecutiva directa en el plano nacional, de experiencia de gobierno no ya como representantes en el contexto de una coalición, sino como actores protagonistas.

En este sentido, el gobierno de Lagos representó la ascensión de nuevas figuras que, no sólo esgrimían argumentos teóricos en el debate político cotidiano, sino que eran capaces de mostrar hechos, realizaciones. Es así como la izquierda experimenta un proceso de renovación natural de los planos dirigentes y de fortalecimiento de su imagen, no sólo ante los ciudadanos que le apoyan, sino ante los votantes de derecha, quienes tuvieron la posibilidad de evaluar directamente una gestión de izquierda y verificar la coherencia de las medidas adoptadas con los intereses del Estado, más allá de las consideraciones partidistas.

Garretón (2012) señala que "en términos programáticos, el gobierno de Ricardo Lagos se propuso alcanzar alianzas estratégicas con todos los actores del desarrollo, con el objetivo de ofrecer igualdad de oportunidades. Desde el punto de vista económico, y basándose en un análisis auspicioso de los logros en materia económica de los gobiernos precedentes, se planteó mantener los niveles de crecimiento y concentrar el esfuerzo en la creación de empleos que permitieran distribuir de manera justa los frutos del desarrollo, y de este modo disminuir la concentración del poder económico y sus consecuencias, promoviendo relaciones laborales modernas y justas".

Con base en el desempeño del gobierno de Lagos, (Garretón, 2006) afirma que "…el tercer gobierno de la Concertación, el de Ricardo Lagos Escobar, fue de orientación de centroizquierda y él mismo se definió como el presidente de las reformas, las mismas que tenían como eje el tema que Norberto Bobbio (1995) llamara alguna vez "la estrella en el firmamento de la izquierda": la igualdad". Garretón define así la meta estratégica Lagos la "igualdad de oportunidades a todos y todas de cara al Bicentenario" (Garretón, 2012).

El gobierno de Lagos representó, tanto desde el punto de vista socio-económico, como político, la proyección de algunos de los postulados de la izquierda chilena que habían quedado relegados en las otras administraciones gubernamentales de la Concertación. Si bien los resultados fueron disímiles, es posible afirmar que la gestión de Lagos tuvo un balance positivo, tanto en términos de desempeño macroeconómico, como de desarrollo de derechos sociales encaminados a corregir el grave problema de la desigualdad.

Asimismo, la llegada del PSCh representó una nueva vuelta de tuerca a la alternancia, en cuanto institución de gran trascendencia política en el marco de la Concertación y de la propia democracia chilena. Con esta experiencia, quedó demostrado que la izquierda chilena, encabezada por el PSCh, había incorporado en su programa económico, político y social un nutrido conjunto de principios y formas de la socialdemocracia, al tiempo que demostraba su capacidad para ejercer el gobierno son solvencia y en un marco de negociación de los asuntos fundamentales del Estado. Este hecho facilitó la llegada al poder de Michelle Bachelet, quien no sólo sobresaldría por ser la primera mujer presidenta en Chile, sino por tener entre sus objetivos la profundización de las medidas que representaran mayores cotas de igualdad[197].

Resulta de interés seguir el análisis de Garretón (2010) acerca del arribo de Bachelet al gobierno chileno: "en marzo de 2006 asumía el cuarto gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia Michelle Bachelet, militante socialista, hija de un general asesinado por la dictadura, víctima directa de ella y ministra de Salud y Defensa bajo el gobierno de Ricardo Lagos. Se trataba de la primera mujer presidenta de la historia chilena, quien anunciaba en su campaña un "gobierno ciudadano" y conformado paritariamente por hombres y mujeres. Paradójicamente, cuatro años después ella entregó por primera vez, desde que se recuperó la democracia en Chile, el

[197] Resulta de gran interés que, con la llegada de la izquierda al gobierno en Chile, no sólo se recupera el significado de instituciones democráticas clave como las de la alternancia y la pluralidad, sino que se marca el principio de un devenir institucional hasta cierto punto distinto, al permitir que propuestas contrarias fueran capaces de establecer espacios para la negociación y el entendimiento. Esto se reafirmaría con la llega al poder de Sebastián Piñera, representante de una derecha renovada y que establece un marco de convivencia coherente con otras corrientes políticas.

gobierno a la oposición de derecha liderada por Sebastián Piñera. Su gobierno y ella tuvieron en el último período la mayor tasa de aprobación y popularidad de la historia política, justo cuando la coalición de partidos que la apoyaba era derrotada por primera vez y se debatía en una serie de divisiones internas".

Siguiendo a Garretón: "el gobierno de Bachelet puede ser dividido en dos períodos marcados por la diferencia en la claridad de las políticas de gobierno y en el nivel de aprobación y adhesión de la opinión pública. Los dos primeros años, al cabo de los cuales el gobierno llegó a niveles muy bajos de aprobación, culminaron con un cambio de gabinete que reemplazó el gobierno paritario de hombres y mujeres y muchos de los "rostros nuevos", que se habían incorporado en un inicio, fueron sustituidos por políticos de experiencia estatal y partidaria. Esta primera etapa se caracterizó porque el gobierno no logró imponer una agenda clara que cristalizara su idea de sistema o Estado de protección y fue sorprendido por una serie de movilizaciones planteando temas o problemas no considerados en el programa y los cuales pasaron a ser los puntos principales de una acción gubernamental más bien reactiva, pero que a su vez, generaría nuevas iniciativas y marcarían el estilo de resolución de los problemas.

En esta primera etapa del gobierno de Bachelet, entre las medidas de mayor participación política aplicadas para el ejercicio de una democracia más participativa destaca la conformación de comisiones "ciudadanas", integradas por expertos, figuras públicas de diversos sectores políticos y ONG, tanto para el tema de la reforma provisional como para la nueva legislación sobre la infancia. Esta medida tenía como objeto el diseño de proyectos de ley que reflejaran, de forma más fidedigna, algunas de las más importantes de la ciudadanía. El resultado del trabajo de estas comisiones sería presentado y debatido en el Congreso Nacional.

Estas nuevas instancias de debate representaban un paso más hacia la ampliación de los espacios de debate que hasta entonces estaban confinados a los partidos políticos y las instituciones académicas "tradicionales". Asimismo, la formación de equipos no asociados de forma directa al ejercicio de la política partidista y que exploraban planteamientos en temas muy específicos tenían como objetivo enriquecer los planteamientos de posteriormente se hacían en los proyectos de ley.

Ésta, como otras propuestas de Bachelet encaminadas a replantear las relaciones políticas entre la ciudadanía y el Estado tuvieron que superar la estructura institucionales que hasta entonces había predominado en el juego democrático, para establecer un nuevo lenguaje en el que destacara el principio de la inclusión política y social, y la renovación de una visión republicana más fresca.

Bachelet y su equipo eran conscientes de los cambios que estaban experimentando las relaciones de poder en el mundo, las crisis de las democracias y, en especial, el colapso de los sistemas de partidos políticos que, según lo que todo indicaba, habían dejado atrás sus épocas de gloria con las experiencias bipartidistas como norma.

La democracia a la que aspiraba Bachelet y los grupos que le habían acompañado en la campaña electoral y los primeros tiempos de su gestión, no podía alcanzarse sin insuflar al proceso democrático de nuevas fuerzas en la que se establecieran nuevos espacios de participación a los ciudadanos y colectivos más vulnerables y sus demandas. Estas aspiraciones pasaban por lograr un giro institucional en el que se concretaran nuevos consensos, se revisaran los mecanismos de resolución de conflictos y se dinamizaran los procesos de representación, participación y deliberación que engarzaran la realidad ciudadana con la gestión de los cuadros políticos y técnicos del gobierno.

El desarrollo de los principios de la democracia participativa buscaba acentuar la atención a los problemas de la desigualdad material, la articulación de los niveles local y estatal a efectos de participación, control y cooperación, el aumento del grado de pluralismo cultural y la representación de los grupos minoritarios.

La búsqueda de una mayor participación ciudadana en el diseño y ejecución de las políticas públicas por parte del gobierno de Bachelet tuvo que enfrentarse a la mayor protesta desde el retorno de la democracia a Chile. La movilización llevada a cabo por los estudiantes de educación secundaria se concentró en torno a los meses de abril y mayo de 2006 y tenían como objetivos el grave estado de la educación pública y las consecuencias de esto para la formación de las clases más desfavorecidas de la sociedad chilena.

Esta protesta tomó por sorpresa al gobierno, pues los que se movilizaban eran chicos jóvenes que, en su mayor parte, habían nacido después de finalizada la dictadura de Pinochet. La respuesta de todo el espectro político fue ambivalente, pues si bien en un principio se apoyaron las reivindicaciones de los estudiantes, a medida que el conflicto se agravaba, los partidos políticos comenzaron a exigir el retorno a la normalidad.

En este contexto, el gobierno de Bachelet tuvo que enfrentarse a las exigencias de los estudiantes, por un lado, y de los partidos políticos y grupos empresariales, por el otro. La salida de esta crisis, en muchos sentidos, se dio en falso y serían muchos años después que los planteamientos de mayor calado de los estudiantes fueran realizados, cuando se atenderían a cabalidad. La solución de corto plazo fue la conformación de un espacio de diálogo y negociación en el que los estudiantes desconvocaron las protestas y el gobierno cedió en algunas exigencias de menor significación.

La segunda etapa del gobierno estuvo marcada, por un lado, por la conformación de un equipo político más conservador que introdujo figuras experimentadas de la Concertación, terminando con la paridad de género en el gabinete. Por otro, por la consolidación de un conjunto de políticas públicas y de reformas estatales que permitieron darle cohesión y contenido a la idea de un gobierno orientado a un Estado de protección social; por un manejo satisfactorio en términos relativos de los efectos de la crisis financiera internacional…"

A pesar del cambio en la conformación del gobierno y el aumento de la popularidad de la presidenta y algunas de las figuras de su equipo ministerial, Garretón destaca que durante este período también se produce una acusada disminución de los niveles de aprobación de los partidos políticos. A este fenómeno contribuye, según Garretón: "... los procesos de división de dos de los partidos) que conforman la Concertación (Democracia Cristiana y Partido por la Democracia), con lo que ésta pierde su mayoría en la Cámara de Diputados, lo cual culmina con diversos candidatos presidenciales emergidos de la Concertación en la primera vuelta en diciembre de 2009 (solo uno de ellos la representa de forma oficial) y, finalmente, con la derrota de la Concertación en la segunda vuelta en enero de 2010 y el triunfo del candidato de la oposición de derecha".

En el plano económico, esta segunda fase del gobierno de Michelle Bachelet está marcada por el aumento en la cotización del cobre en los mercados internacionales, hecho que contribuyó a contrarrestar los efectos de la crisis económica mundial.

Este incremento en los precios del cobre y el consecuente aumento de los ingresos fiscales derivados de este hecho abrieron un amplio debate en Chile en torno a la utilización de los recursos. El gobierno, teniendo presente el deterioro de las condiciones económicas internacionales optó por una gestión contracíclica con el objeto de dotar a la política fiscal de estabilidad y sostenibilidad para los años venideros. Esta política fiscal de corte permitió enfrentar exitosamente la crisis sistémica, minimizando sus efectos en comparación con el resto de los países de AL.

Aun así, la economía chilena se enfrentó a una disminución de la tasa de crecimiento económico, el incremento de la tasa de desempleo y una ligera aceleración de la tasa de inflación anual. En todo caso, la generación de un superávit fiscal en 2008 permitió que el Estado acumulara recursos financieros que evitaron el endeudamiento interno o externo.

En el conjunto de medidas económicas adoptadas por el gobierno de Bachelet también destaca la orientación expansiva de la política monetaria y financiera, la aplicación de facilidades impositivas para favorecer la inversión y el consumo, y el desarrollo de una política cambiaria y de comercio exterior encaminadas a proveer de liquidez en moneda extranjera y la ampliación del programa de cobertura de préstamos bancarios a exportadores.

En materia de medidas sociales, se llevó a cabo un programa de bonos de apoyo a las familias más vulnerables, se instrumentó un seguro para compras de vivienda y un crédito hipotecario y se dotó al presupuesto de educación de más recursos para apoyar programas de becas y ayudas a los estudiantes más destacados de sectores socioeconómicos bajos.

Para Garretón (2011) “el gobierno de M. Bachelet hizo avances significativos en materia de protección social y agenda de género, mantuvo políticas macroeconómicas y sociales de carácter neoliberal con algunas modificaciones –en general, respondiendo a presiones y movilizaciones sociales–, paliando los efectos de la crisis internacional con

los recursos ahorrados del cobre. Asimismo, creó instancias de expresión de la sociedad civil para resolver conflictos y consensuar políticas públicas". "Sin embargo, los dos grandes déficits del periodo, producto de la continuidad de dos grandes herencias de la dictadura que encierran a Chile en una época pospinochetista sin el salto a la sociedad democrática del bicentenario, son, por una parte, la institucionalidad política, cuyo eje es la Constitución y que permite el veto de la derecha, el sector civil que fue apoyo de la dictadura; y por otra parte, un modelo económico intrínsecamente desigualitario que impide la labor redistributiva del Estado. Por otro lado, y esto es particular del gobierno de M. Bachelet, por primera vez se produjeron escisiones importantes en la coalición de gobierno…"

Garretón subraya tres tensiones que permiten entender los resultados desiguales, por un lado, en la gestión gubernamental y política y, por el otro, en el manejo político de la dinámica en el fuero interno de la Concertación y de cara al electorado nacional que valoraba la renovación del discurso y las propuestas de los sectores de derecha.

"La primera de ellas es entre un estilo de gran sensibilidad, pero sin un proyecto consistente que fuera un eje conductor ni una dirección o liderazgo en el seno de la coalición. Evidentemente, a la larga ello juega un papel de debilitamiento de la valoración de la política y de los partidos que sustentan a la Presidenta. La segunda, es la tensión entre la orientación discursiva de corte más socialdemócrata y una dirección económica de corte más liberal. Si bien esta tensión atraviesa todos los gobiernos de la Concertación, en el caso de M. Bachelet se expresó en que la mandataria concitó el apoyo del sector más "izquierdizante" de su partido en el plano estrictamente político, pero se rodeó del sector más liberal para la implementación de las políticas económicas, lo que significó que incluso en el caso de su política más avanzada como lo fue la reforma del sistema previsional, no sustituyera, sino solo corrigiera la herencia neoliberal. La tercera tensión es entre la popularidad y liderazgo de la Presidenta y su prescindencia en la conducción política de la coalición y de los partidos, más allá de buscar el apoyo de éstos al Gobierno. Ya hemos hecho referencia al blindaje que su equipo de asesores hizo de ella para evitar debilitar su imagen, pero con ello no solo se aisló de los partidos, sino que los dejó relegados a la dura tarea del mero apoyo sin participación en la discusión y, por lo tanto, los logros del Gobierno".

Después de décadas de gobiernos socialdemócratas representados por el partido AD y socialcristianos, del Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI), la sociedad venezolana votaba a un político calificado de "antisistema", proveniente del ambiente militar y que planteaba una ruptura con las políticas económicas y sociales de corte "neoliberal". Ya en su carrera electoral, su discurso y sus orígenes le valieron el calificativo de político "populista", el cual trataba de identificarlo con propuestas económicas inviables que se basaban en la preeminencia de sus modos carismáticos y personalistas. De este modo, Hugo Chávez irrumpió en la política democrática venezolana, no ya en la política y la imaginería popular, hecho que se produjo el 4 de febrero de 1992 con un golpe militar clásico.

Según Freidenberg (2007): "la irrupción de este ex militar, con fuerte vocación antipartido, dejaba en evidencia la crisis de la "democracia puntofijista", que había sido engendrada en 1958 y que había contribuido a la estructuración bipartidista de un sistema en el que Acción Democrática (AD) y el Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI) habían concentrado entre el 80 y el 90% de los votos en las elecciones presidenciales por más de cuatro décadas. El arrollador triunfo electoral de Chávez fue consecuencia del masivo repudio que los ciudadanos tenían hacia la élite política y del desencanto con el modo en que habían gobernado hasta ese momento.

AD y COPEI, desconcertados ante el persistente rechazo social hacia sus candidatos, habían sido incapaces de reaccionar y adaptarse a la nueva situación política. Los ciudadanos ejercieron una especie de voto sanción, con el objetivo de castigar tanto al presidente saliente Rafael Caldera, por la aplicación de la neoliberal "Agenda Venezuela", como a la clase política en su conjunto".

En este punto, conviene recordar los orígenes ideológicos y políticos, para lo cual López Maya (2009:12) refiere que "el movimiento bolivariano comenzó en los cuarteles venezolanos en los años setenta, en un contexto socioeconómico caracterizado por el agotamiento del modelo industrialista de sustitución de importaciones (López Maya, 2003). Los problemas de la economía venezolana continuaron en los ochenta, sirviendo de base para el desarrollo de una crisis global de la sociedad que se expresó en la esfera sociopolítica en una creciente protesta callejera y un cuestionamiento al sistema político y sus actores hegemónicos. Hitos relevantes de esa crisis fueron el

"Caracazo" de 1989, el golpe de Estado de 1992, la destitución del presidente Carlos Andrés Pérez en 1993, el derrumbe del sistema bipartidista y la emergencia de nuevos actores sociopolíticos con propuestas, líderes y estrategias para conjurar el malestar y sacar a la sociedad de esa inestable y conflictiva situación".

Asimismo, López Maya indica que: "los militares que conformaron el núcleo primario del bolivarianismo provienen en su mayoría de los sectores humildes de la población, con familias que vivieron el empobrecimiento provocado por la crisis. A diferencia del resto de los sectores populares, ellos mantuvieron su acceso a la educación superior de calidad en tiempos en que la educación pública se fue deteriorando. Por su oficio eran cercanos de y conocían bien a las elites en decadencia, y el contraste entre el gasto suntuoso y/o corrupto de éstas y la miseria de sus allegados tendió a sensibilizarlos ante las desigualdades y abusos del poder (Harnecker, 2003)".

En Venezuela los gobiernos militares fueron la regla antes de los años cincuenta y los sectores de izquierda penetraron las Fuerzas Armadas en tiempos de la lucha armada, dejando raíces desde entonces, López Maya (2003). Por estas razones se fue dando en los cuarteles, desde temprano, la constitución de grupos de discusión y crítica, y aun de conspiración contra el sistema político, Marcano y Barrera (2004). En el grupo donde estaba Chávez se tomó la iniciativa en 1983 de constituirse en una organización clandestina denominada Movimiento Bolivariano Revolucionario 200 (MBR 200), con el propósito de rescatar los valores patrios, dignificar la carrera militar y luchar contra la corrupción, Zago (1992).

Además de nacionalistas y bolivarianos, muchos militares también comulgan con ideas de un "nacional-desarrollismo", que se había expresado con nitidez en la dictadura militar de Marcos Pérez Jiménez (1952-1958) con su proyecto político del "Nuevo Ideal Nacional", Sucre Heredia (2007). Estas ideas giran alrededor del objetivo de construir un país poderoso, cuyo eje central serían la industria militar y la industria pesada de bienes de capital, desarrollando a las Fuerzas Armadas como centro del poder y buscando que Venezuela se erija en una potencia regional. La presencia de estas ideas se constata, ya con el bolivarianismo en el gobierno, en la unificación de las Fuerzas Armadas en una "Fuerza Armada" (como lo fue con Pérez Jiménez) y en el papel activo en el desarrollo nacional que les fuera conferido en la Constitución de 1999 (Artículo

328) y en distintas leyes y normativas que regulan la vida militar desde entonces, Sucre Heredia (2007).

Los vínculos civiles del MBR 200 fueron inicialmente escasos, pero con el tiempo se ensancharon e influenciaron significativamente la concepción política e ideológica del movimiento y sobre todo de Chávez. Los oficiales entraron inicialmente en contacto con militantes de los partidos de izquierda derrotados en la lucha armada, principalmente del Partido de la Revolución Venezolana (PRV). Al PRV perteneció también Alí Rodríguez Araque, futuro ministro de Energía y Minas y presidente de Petróleos de Venezuela (PDVSA) en el primer gobierno de Chávez. Otros contactos en los años ochenta fueron con La Causa R, Liga Socialista y Bandera Roja, Medina (1999), Garrido (2000), pequeñas organizaciones de izquierda radical creadas a partir de la fragmentación partidista provocada por el fracaso de la lucha armada, algunas de las cuales siguieron justificando la necesidad de la violencia para alcanzar el poder y hacer la revolución".

En Freidenberg (2007) se definen algunas de las condiciones el estilo de liderazgo de Chávez: "la emergencia de este liderazgo se dio en un contexto específico, en el que una sociedad desarticulada, desorientada y hastiada del liderazgo tradicional, aceptó la "promesa del edén" que el regreso del líder brindaba (Gómez Calcagno y Arenas, 2002:56) a cambio de un sentimiento de inclusión política".

En la duradera gestión gubernamental de Hugo Chávez, es posible identificar varias etapas intermedias, las cuales van más allá del simple inicio y conclusión de los lapsos establecidos en la normativa constitucional. En este sentido, una primera etapa transcurre entre la llegada de Chávez al poder en 1999 y los acontecimiento de 2002 (tanto los sucesos de abril, como el paro petrolero de diciembre).

Esta primera etapa se caracteriza por el desarrollo de una política económica conservadora, especialmente en los planos fiscal y monetario-cambiario, la ejecución de programas sociales de corte asistencialista, algunos de ellos amparados en la estructura logística y organizativa de las fuerzas armadas, un ambiente de cierta moderación en las relaciones con el sector privado, aunque con un deterioro progresivo que llegaría a su punto álgido en abril de 2002, y un cierto inconformismo con el modelo rentístico

basado en la actividad petrolera que, sin embargo, no vino acompañado de medidas concretas para comenzar a generar cambios de fondo.

En este sentido, Guerra (2003) señala que: "la referencia más importante de la política económica aplicada entre 1999-2002 la representa el proyecto titulado "La Propuesta de Hugo Chávez para transformar a Venezuela: Una revolución democrática" (MPD 1999) cuya vertiente económica se denominó "El proyecto de transición: Cinco polos para una nueva república". Su capítulo II: "Equilibrio económico", contiene un conjunto de definiciones generales sobre la orientación que el nuevo gobierno le imprimiría a la economía.

El programa comienza con un diagnóstico del carácter monoexportador de la economía venezolana y su reforzamiento a partir de la apertura petrolera que "es un capitulo contemporáneo de una política concentradora de riqueza, concentradora de poder y concentradora de población", argumentando que el cambio de ese modelo requería "una profunda transformación estructural de la economía venezolana, la cual se desarrollará en el marco de la V República emanada del proceso constituyente.

En correspondencia con ese criterio, se trazaron las líneas maestras de la política petrolera en la cual se conceptualizaba a la actividad petrolera como una "industria industrializadora".(sic) Entre los aspectos esenciales de esa política sobresale el fortalecimiento de la OPEP con el objeto de afianzar el control sobre la oferta petrolera "en aras de la defensa de los precios", el "redimensionamiento de los planes y proyectos de PDVSA y sus filiales con la finalidad de adecuar el monto de sus inversiones a la evolución del mercado energético mundial" y la evaluación de las inversiones de PDVSA en el exterior con "el objeto de precisar su rentabilidad, el costo de oportunidad y seguridad de mercado". Igualmente, se le daría prioridad a la inversión privada nacional mediante un proceso de formación de nuevos capitales nacionales orientados hacia esa actividad".

En este marco, la composición del equipo económico de Chávez, vinculada a la izquierda radical y con una visión muy cercana a los principios desarrollistas de los años sesenta y setenta en las que el modelo de sustitución de importaciones y la necesidad de una intervención amplia del estado en la actividad productiva, constituían

la base de las políticas económicas, exploraban principios extraídos del comunitarismo y el socialismo para darle forma propia a los planteamientos de política económica.

En este sentido, Guerra expone: "El enunciado fundamental del programa económico tenía como base lo que se denominó "Una economía humanista, autogestionaria y competitiva", para lo cual se identificaron cinco sectores fundamentales, llamado el "modelo pentasectorial", donde se asentaría la nueva estructura económica. Esos sectores eran los siguientes: Sector I: empresas básicas y estratégicas: energía, empresas básicas, minería hidroelectricidad y alta tecnología militar. Sector II: bienes de consumo esenciales que comprende industria de la construcción, producción agrícola primaria y agroindustrial y pequeña y mediana industria. Sector III: servicios esenciales y gobierno. Sector IV: banca y finanzas y sector V: la gran industria.

La concepción de una economía humanista, autogestionaria y competitiva partía del hecho de que el desempeño económico de Venezuela en el pasado reciente había profundizado una distribución regresiva del ingreso y excluido la incorporación de la población a la actividad productiva. Para revertir ese comportamiento era necesario "desarrollar un modelo económico que permita la producción global de riqueza y la justicia en su disfrute". Así, en el contexto de una economía humanista el hombre sería el centro y razón de ser del nuevo modelo, lo que se expresaría en el logro de un mejor nivel de vida, que se materializaría en la consecución de un aumento del ingreso real de las familias".

Estos planteamientos, muchos de los cuales se integrarían en la Constitución Nacional en los capítulos referentes a la economía nacional, se encontraban con serios obstáculos cuando trataban de aplicarse en la economía real. El incremento del intervencionismo estatal entró en conflicto con buena parte del sector privado, el cual promovía medidas de apoyo a la producción, pero en un entorno de libertad. El gobierno de Chávez apelaba a la experiencia para ilustrar las perversas relaciones entre el sector privado y el Estado, en las cuales éste último sólo asumía un rol proveedor, tanto de facilidades crediticias, como de subsidios y ayudas. Es comprensible, hasta cierto punto que un nuevo gobierno pidiera un mayor protagonismo en la toma de decisiones económicas si era quien proveía de los recursos para promover la actividad productiva.

Mientras los encuentros entre el ámbito empresarial y el gobierno se sucedían sin grandes avances, éste desarrollaba una política macroeconómica muy convencional y, en ciertos aspectos, ortodoxa.

Guerra la describe de la manera siguiente: "la política macroeconómica del Programa de Gobierno consistió en un conjunto de lineamientos generales sin que se tuviera claro la consecución de un objetivo estratégico, aunque ciertamente se apuntaba a la disminución del déficit fiscal y a una mejor asignación del gasto, a pesar de que ellos no son objetivos en sí mismos sino más bien instrumentos para un determinado propósito, como por ejemplo el alcanzar cierta tasa de crecimiento del PIB o de la inflación".

En materia fiscal, el programa de la primera etapa del gobierno de Hugo Chávez se orientaban al diseño de una reforma tributaria integral de carácter progresivo, la revisión de los impuestos al consumo, la modernización de las aduanas y la instrumentación de técnicas de presupuesto programa plurianual con el objetivo de propiciar la disciplina fiscal. En el marco de la reforma del sistema impositivo destacaba la optimización de la figura del impuesto sobre la renta, tributo al que se primaba sobre los que se basaban en el consumo. El objetivo era que los recursos obtenidos por el impuesto sobre la renta se constituyeran en la fuente más importante de financiación del gasto, después de los tributos generados por la actividad petrolera.

En este sentido, Rodríguez (2002b) comenta: "una interpretación común del planteamiento económico de Chávez ha tendido a colocarlo en el campo de la extrema izquierda, y a asociarlo con el planteamiento marxista y de una economía centralmente planificada. Ciertamente esta caracterización no es gratuita: la postura de Chávez en política internacional, el apoyo que ha recibido de las fuerzas políticas de izquierda y ultraizquierda, su utilización de símbolos y un discurso característico de la izquierda latinoamericana hace que esta interpretación guarde una consistencia directa con la realidad observada. Sin embargo, y sin ánimo de negar esta identificación, es interesante apuntar que tanto el Programa de Gobierno como las mismas intervenciones de Chávez han tendido siempre a enfatizar que el modelo económico propuesto es muy distinto al modelo de economía centralmente planificada característico de las economías comunistas. Tal vez con la intención de presentar una imagen moderada, Chávez durante la campaña electoral hizo un intento bastante fuerte por separase de esa visión,

al afirmar que su planteamiento era similar al: "planteamiento del primer ministro británico Tony Blair, cuando habla de la Tercera Vía".

Para reafirmar el argumento anterior, Rodríguez (2002b) hace referencia lo dicho por Hugo Chávez en una de las pocas entrevistas que le fueron realizadas en profundidad: "en la entrevista con Blanco Muñoz, Chávez rechaza varias veces que se le catalogue como marxista. Repite afirmaciones tales como que "el comunismo no es la ideología para conducir el futuro venezolano" (p. 69), "no soy marxista, pero no soy antimarxista (…) no es él [el marxismo] la solución, especialmente para nuestros países, para estas condiciones, donde yo creo que no hay estigio de clase obrera" (p. 392), o "ni siquiera en Cuba o China la gente quiere hablar de marxismo." Es interesante citar plenamente una parte del diálogo entre Blanco Muñoz y Chávez donde el primero literalmente lo acorrala para pronunciarse en torno a la consistencia entre su visión y el marxismo:

A partir de 2002, el grado de conflictividad política y social se exacerba, lo cual marca un punto de inflexión en las relaciones entre el gobierno y los sectores productivos, y en la visión de los límites para que el gobierno pueda poner en práctica sus principios más radicales. Las primeras medidas afectaron a los ámbitos cambiario y financiero, en los cuales se establecieron férreos controles, tanto a la movilidad de capitales, como a los tipos de interés. Por otra parte, se dio inicio a una fase de expansión monetaria con el objeto de dotar de recursos al gobierno para poner en práctica programas sociales de gran envergadura, aunque de carácter asistencialista. Asimismo, se establecieron controles a los precios de bienes y servicios, con el objeto de frenar la "especulación" y supuestas prácticas irregulares por parte del sector comercial.

La política fiscal se convirtió en un instrumento por parte del gobierno para establecer una relación directa de beneficio, primero entre el ciudadano y el gobierno, y luego entre el ciudadano y la figura de Hugo Chávez. Son bien conocidas las llamadas "misiones", programas asistencialistas que buscaban dotar a amplios sectores de la población de servicios médicos y educativos.

De forma progresiva, el gobierno fue dando forma a una estructura paraestatal bajo el control directo de Hugo Chávez, la cual obtenía recursos ilimitados sin control

alguno por parte de la Asamblea Nacional o los órganos de contraloría del Estado. Las instituciones formales del Estado quedaron relegadas a un plano operativo, sin apenas capacidad para diseñar y ejecutar políticas públicas con cierto grado de autonomía.

Un caso paradigmático lo constituye el Banco Central de Venezuela (BCV) organismo que, con grandes esfuerzos, había logrado cierto grado de autonomía e independencia de los intereses fiscales del gobierno, para diseñar y aplicar las políticas monetaria y cambiaria. Así, el BCV pasó a ser una simple entidad de financiación por vía monetaria de los programas y acciones del gobierno, ello en un marco en el que la política cambiaria perdía sentido y era gestionada por organismos dependientes de los dictados de la presidencia.

A finales de 2003 los precios del petróleo inician una tendencia al alza que significó el desahogo de las presiones fiscales derivadas de la inestabilidad del año 2002 y los ajustes de los ejercicios precedentes. Así, la economía experimenta un fuerte impulso de demanda basada en la fuerte expansión del gasto público.

En un entorno económico definido por el control de cambios, la expansión de gasto público se tradujo en incrementos anuales de la liquidez monetaria que derivaron en una fuerte caída en las tasas de interés activas y pasivas. Estas últimas se mantuvieron por debajo de la inflación desde agosto del año 2002, operando efectivamente como un impuesto al ahorro. En este contexto, la economía se vio inmersa en un boom de crédito al consumo que contribuyó a una expansión aún mayor de la demanda agregada.

La bonanza petrolera trajo consigo tasas de crecimiento económico relativamente elevadas, las cuales se fueron corrigiendo a medida que los compromisos de gasto se fueron incrementando para sostener una cada vez mayor y más absorbente red clientelar. Con el objeto de controlar una espiral de subidas en los precios derivada de la considerable expansión del gasto, el gobierno ha recurrido a la política cambiaria como ancla contra la inflación.

En síntesis, desde 2003, el gobierno de Hugo Chávez abandonó su meta de construcción de un modelo económico alternativo al basado en la renta petrolera y, por el contrario, se reafirmó en él ante el ciclo favorable de esta materia prima en los

mercados internacionales. Desde el punto de vista político, los sucesos de 2002 sirvieron de pretexto para endurecer la política de entendimiento y negociación con el sector privado, lo cual supuso la expropiación de activos y empresas, el cierre o adquisición de medios de comunicación y la postración de la iniciativa privada mediante la utilización de los procesos de adjudicación de divisas, los cuales se convirtieron en armas de intimidación y coerción. La bonanza petrolera abrió la puerta al régimen de Hugo Chávez para acrecentar su influencia en el escenario internacional, al tiempo que le otorgaba carta blanca para omitir los procesos que, en cualquier democracia, permiten crear las condiciones para la armonía social y la estabilidad política.

3.4. Encuentros y desencuentros después de una década de gobiernos de izquierda en Chile y Venezuela

Tal y como se evidencia en los antecedentes y en el proceso político, económico y social que llevó al poder a los movimientos de izquierda en Chile y Venezuela, es posible identificar rasgos en común, no sólo en los orígenes y planteamientos programáticos, sino en las políticas económicas desarrolladas al principio de la década del 2000 y los objetivos que se pretendían alcanzar. Desde el punto de vista institucional, es posible establecer paralelismos entre ambos países, con matices en cuanto al grado de arraigo de las instituciones y fase por la que atraviesan en su evolución.

La confluencia de movimientos en torno a la figura de Hugo Chávez y los grupos fundacionales del PSCh, beben de un pasado revolucionario, que entronca con un conjunto no despreciable de motivaciones, reivindicaciones y consignas de la década de los sesenta y setenta. Las figuras de Castro, Allende, entre otros, son referencias para ambos exponentes de la izquierda. Ambas experiencias también comparten una ruta de viaje desde las posiciones extremas a las que podía acceder la izquierda latinoamericana, y que les llevaron a formar parte de gobiernos radicales e intentos de insurgencia revolucionaria, hacia los moderados espacios del centro político y económico, como vía para llegar a alcanzar el poder. Esta evolución les permitió, no

sólo captar el apoyo de las clases medias y buena parte del sector productivo y financiero, sino a aspirar a lograr cambios profundos en el entramado institucional, tanto formal, como informal.

Tanto Hugo Chávez en Venezuela, como Ricardo Lagos en Chile son hijos de sendos sistemas de partidos, gestados en la lucha contra regímenes dictatoriales y en los que interactúan grupos de izquierda, socialdemócratas y grupos de derecha más o menos cercanos al centro. Ambas experiencias también son hijas de un conglomerado de instituciones formales de raíz democrática y carácter representativo que cohabitan con instituciones informales como el clientelismo político o la preeminencia de la figura presidencial.

Sin embargo, es conveniente hacer varias matizaciones en torno a las condiciones del sistema de partidos. Así, mientras que en Chile el sistema de partidos había logrado elevadas cotas de estabilidad después de los dos gobiernos posteriores a la dictadura, en Venezuela se asistía a la disolución del sistema de partidos establecido en 1958.

Por otra parte, el sistema de partidos chileno enmarcaba una dinámica en la cual una coalición de partidos muy amplia como la Concertación, se enfrentaba a un bloque de derecha que apenas estaba superando las divisiones internas y la asociación de la que era objeto con la dictadura de Pinochet. La competencia política en el fuero interno de la Concertación y luego en el plano del espacio político-electoral nacional, brindo a la izquierda un campo de entrenamiento lo suficientemente amplio y variado, como para dotarse de las herramientas dialécticas y ejecutivas que le permitirían abrirse paso hasta el gobierno de una forma exitosa.

En el caso de Venezuela, la llegada de la izquierda al gobierno se produjo en medio de la decadencia de unas formaciones políticas sin cuadros formados y desconectadas del acontecer nacional. El venezolano promedio, en este contexto, no contó con la posibilidad de enfrentar dos propuestas de país válidas y atractivas, sino que sólo se pudo decantar por una de ellas.

En materia económica, tanto Chile, como Venezuela sustentan buena parte de su funcionamiento en la dinámica que genera la exportación de un solo producto. Aunque

con diferencias en cuanto al grado de influencia de la producción y venta del cobre en Chile y el petróleo en Venezuela, el peso de los ingresos fiscales que generan estos dos productos impactan de manera concreta al desempeño de las administraciones públicas y de los canales a través de los cuales se comunican el Estado y el sector productivo. La capacidad financiera que se deriva de los ingresos obtenidos por la exportación del cobre y el petróleo, dota a los Estados de los países analizados de una independencia que, no sólo se traduce en la definición de una estructura de gasto muy vinculada a los intereses del grupo político que ejerza el gobierno, sino que se refleja en el grado de influencia del Estado en los mecanismos de asignación del mercado. En interesante destacar que, tanto Ricardo Lagos, como Hugo Chávez tienen entre sus objetivos de política económica los de reforzar la capacidad productiva, incrementar la competitividad y aumentar el grado de diversificación, de manera de limitar los efectos desfavorables de la dependencia a un producto, en este caso materias primas, en particular.

Otro punto de coincidencia entre Hugo Chávez y Ricardo Lagos es el mensaje de mayor independencia de las instituciones económicas. Destaca en este sentido, el caso de los bancos centrales, entidades que habían ejercido un papel estabilizador en los años precedentes a la llegada de las dos experiencias analizadas. Contrariamente al papel que adquiriría después de 2012, en el programa de gobierno de Hugo Chávez se establece que el banco central debe guiarse por un criterio básico: el de lograr la estabilidad cambiaria y el fortalecimiento del valor de la moneda nacional. Se remarcaba el hecho de que las fluctuaciones de la moneda afectan negativamente a la población, lo que significa una confiscación de recursos a los sectores más vulnerables. Lagos, por su parte, reafirmaba el carácter independiente y autónomo del banco central, destacando los beneficios que había traído a la economía chilena el buen proceder de esta institución, al tiempo que abogaba por una mayor capacidad de decisión en materia monetaria.

Mientras que en el caso de Chile, la llegada del PSCh significó la reconciliación de la sociedad de ese país con las ideas de izquierda, las cuales habían quedado ancladas y casi fosilizadas en el efímero gobierno de Allende, en Venezuela, la llegada de Chávez supuso, en el largo plazo, la anulación de una dinámica partidista, si bien hasta

2002, se estableció un debate circunscrito a la redacción de una nueva Constitución y a la gestión de los cambios institucionales que en ella se establecían.

Paulatinamente, sin embargo, en Venezuela se coartaba la posibilidad de renovación del sistema de partidos. Así lo refiere Paramio (2006:68): "es obvio, por otra parte, que la consolidación de un liderazgo populista contribuye a profundizar la crisis de los partidos preexistentes, ya que su discurso fomenta el descrédito de éstos, y a menudo sus políticas están dirigidas a socavar los mecanismos de funcionamiento de la representación, erosionando sus bases sociales y recortando su papel en las instituciones. En último término, el ataque a la supuesta "oligarquía política" conduce casi inevitablemente a un ataque a las propias instituciones políticas –más allá de los partidos– y al intento de crear una nueva institucionalidad a la medida del régimen populista, lo que puede tener efectos negativos muy duraderos para la vida política democrática, más allá del propio ciclo populista".

Es decir, mientras que en Chile la llegada de la izquierda reforzó la alternabilidad en el ejercicio del gobierno (la cual se vería consolidada al suceder Piñera a Bachelet) y ampliaría el radio de acción en materia de derechos sociales y progresividad de la política económica, Venezuela se encaminaba por la senda del personalismo y la concentración del poder. Aunque con margen para una visión crítica acerca de su funcionamiento, el sistema de partidos venezolano había logrado la alternabilidad política en un contexto de competencia electoral y programática, lo cual queda truncado con radicalización de Chávez a partir de 2002.

López Maya (2009) establece que en Venezuela, a diferencia de otros países de la región, el agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones no provocó una salida autoritaria. La renta petrolera permitió manejar la crisis hasta fines de los años ochenta dentro del régimen democrático, acudiéndose a soluciones coyunturales como el endeudamiento externo, Karl (1995). Cuando estos procedimientos se volvieron insostenibles se produjo un agudo proceso de deslegitimación de los partidos políticos y del sistema bipartidista, tanto porque comenzaron a aplicar las recetas neoliberales que antes habían criticado, profundizando el empobrecimiento y la desigualdad de la población, como porque cambiaron su discurso de armonía y unidad nacional por uno individualista y excluyente, Coronil y Skurski (1992). El derrumbe del bipartidismo venezolano significó la disolución de los

vínculos clientelares y corporativos tejidos entre los partidos y los diversos sectores de la sociedad, en particular los sectores populares, creándose un vacío que propicio soluciones populistas

Con base en los anterior, es interesante lo que comentan Dockendorff, Salinas y Figueroa (2009), "En las democracias contemporáneas, el liderazgo y la representación política están sustentados en el apoyo que obtienen los candidatos de parte de electorados cada vez más volátiles y menos dependientes de los tradicionales clivajes de clase o de lealtades partidarias e ideológicas (...) En ese contexto, los partidos han perdido parte de su centralidad en el proceso político, en general, y en la articulación de las preferencias del electorado, en particular al estar hoy los liderazgos políticos cada vez más sostenidos en una relación virtual con la opinión pública".

Una vez en el gobierno, y muy particularmente a partir de 2002 en el caso de Venezuela, las diferencias en la evolución institucional entre los dos casos se intensifican, pues ya el ejercicio del poder, el desarrollo de las políticas públicas y, en concreto, la política económica, no pueden responder a una estructura de incentivos parecida. Mientras que en Chile, tanto el gobierno de Lagos, como el de Bachelet promueven la progresividad en un contexto de políticas económicas de corte liberal, en Venezuela la política económica responde cada vez más a los intereses hegemónicos de un movimiento y, más aún, de una persona.

Garretón (2012) reconoce que, en el caso de Chile, economistas de la izquierda no "concertacionista" como Hugo Fazio, llegaron a decir que "Lagos significó la profundización del modelo económico neoliberal, dados el fuerte impulso a la apertura económica y comercial, la renuncia a un proyecto nacional y el incremento de los niveles de desregulación y concentración".

En Venezuela, la llegada de Chávez al poder en 1999 representó, en una primera etapa, un intento por evolucionar hacia posiciones económicas que si bien trataban de desligarse de los planteamientos del consenso de Washington, también pretendían conciliar elementos de los modelos desarrollistas de las décadas de los sesenta y setenta, con las expresiones más moderadas de la economía de mercado.

De hecho, tal y como señala López Maya (2009) en torno al contenido de la Constitución Nacional promovida por Chávez: "…establece la participación y la descentralización como nuevos principios orientadores del Estado, junto con la democracia, la alternancia, la electividad, la responsabilidad y el pluralismo (Artículo 6). No hablamos de una ruptura con la Constitución de 1961. Por el contrario, la nueva Carta Magna expresa una reafirmación de las orientaciones del anterior proyecto nacional desarrollista y democrático, ajustado a los nuevos tiempos de la globalización y en consonancia con la búsqueda de la profundización de una democracia demandada por diversos sectores y movimientos sociales. En términos de la relación Estado-economía, la Constitución Nacional también reafirma el rol del Estado en la vida económica del país y la propiedad nacional de los recursos y bienes estratégicos, en especial de los hidrocarburos, pero también añade, por ejemplo, el agua; asimismo, reconoce la propiedad privada y las libertades públicas, pero al mismo tiempo reafirma la responsabilidad del Estado para regularlas preservando el interés general. Como novedad, reconoce formas de propiedad privada distintas a la individual, como la colectiva de las comunidades indígenas".

Mientras que el gobierno de Ricardo Lagos permitió un primer acercamiento entre los planteamientos económicos de la izquierda, ya muy moldeados por la socialdemocracia europea, y el modelo de economía de mercado liberal que se había asentado en Chile, Michelle Bachelet realizó avances significativos en materia de protección social e integración de sectores hasta entonces relegados a un segundo plano que profundizaron el carácter progresivo del modelo económico.

Ambos gobernantes, sin embargo, mantuvieron las políticas macroeconómicas de orientación liberal, con algunas modificaciones, que respondiendo, en términos generales, a las presiones y movilizaciones sociales que se sucedieron durante sus mandatos, a la vez que contrarrestaban los efectos de la crisis internacional que les tocó enfrentar durante buena parte de la década del 2000.

Las dos gestiones de izquierda de Lagos y Bachelet crearon nuevos espacios para la expresión de la sociedad civil, los cuales hicieron ampliaron las posibilidades para la resolución de conflictos y el logro del consenso en materia de políticas públicas.

En el caso de Venezuela, el gobierno de Chávez rompió con las ataduras que aún no habían sido cortadas con los postulados económicos liberales, aunque sin evolucionar hacia posturas que contribuyeran a hacer coherente una relación entre el capitalismo y la visión "humanista" que le había impulsado en sus comienzos y que se expresó en la nueva Constitución Nacional de 1999. El régimen que Chávez instauró en Venezuela no ha sido capaz de superar las graves distorsiones que se generan en una economía basada la monoproducción y la monoexportación.

A pesar de que el análisis de Francisco Rodríguez (2001b) se sustenta en los primeros tiempos del gobierno de Chávez, en su momento afirmó que la gestión económica de aquél entonces correspondía a la de "…un gobierno con una capacidad muy limitada para llevar a la realidad incluso sus planes más básicos. También nos conseguimos con un gobierno que comete errores graves en la formulación de su política macroeconómica, llevando a la economía hacia una profunda recesión que no hubiese sido difícil evitar. Es difícil, sin embargo, hallar en el estudio de la política económica del gobierno chavista algo más que simplemente un mal gobierno. A pesar de la impresión generalizada al contrario en gran parte del debate público, no hay evidencia de que la administración bajo estudio haya intentado transformar la estructura de propiedad ni la participación del sector privado en la economía. El planteamiento programático del gobierno y del mismo Presidente, cuando se pone a un lado su utilización de símbolos y elementos discursivos característicos de la izquierda tradicional, no revela un programa de transformación inherentemente antagónico a los intereses de los sectores que conformaron su más férrea oposición".

Esto último, sin embargo, se vio superado después de 2002, momento en que las posiciones de Chávez se radicalizaron y propugnaron un uso directo de los recursos del Estado para consolidar su poder. El intento de transformar la estructura de propiedad o las condiciones en las que se producía la participación del sector privado en la economía ya no se planteó en términos del antagonismo capitalismo-socialismo, sino que se

materializaba en la medida que permitía profundizar la conexión directa entre el sujeto y el líder. Las consecuencias de esta visión del Estado y la Economía, reafirmadas en el modelo dependiente de la renta ya conocido, se producirían con toda su crudeza muchos años después, ya muerto el propio Chávez.

Así Guerra (2014) señala que: "…la ilusión de prosperidad y desarrollo que desató el reciente boom petrolero fue mutando hasta convertirse en una crisis que amenaza con sumergir en la pobreza a miles de venezolanos y evaporar la capacidad de compra de la clase media. Para Guerra, el contenido y la dirección de la gestión económica que derivó de la crisis de 2002 fue la causante de todos los problemas económicos que vive el país. En este sentido, sus principales debilidades fueron haber creído que sin la participación del sector privado y exclusivamente con la participación del Estado se podía avanzar en materia económica y haber destruido la institucionalidad monetaria.

La política económica y, en especial, la fiscal, han estado sujetas no sólo a condiciones de naturaleza interna, sino a factores de índole externa. En el próximo capítulo se abordará, con más detenimiento, la evolución económica y política de AL, con el objeto de recrear un marco de referencia a partir del cual pasar a estudiar las características de las políticas fiscales adoptadas por Chile y Venezuela. Ampliar el foco permitirá no sólo identificar aspectos en común a toda la región, sino distinguir particularidades para los dos países objeto de comparación.

CAPÍTULO 4. EVOLUCIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICA DE AMÉRICA LATINA 2000-2010

4.1. Antecedentes: 1990-1999

La década que comienza en 1990 constituyó un período de cambios para toda América Latina. La crisis de la deuda externa[198] y sus consecuencias en términos de la estabilidad económica y política[199] flexibilizaron las posiciones de los gobiernos en

[198] Según Del Búfalo; López Maya (2002): "El crecimiento inusitado de la deuda externa ocurrió en la década de los 70, cuando termina la fase de sustitución de bienes de consumo y se empiezan a confrontar dificultades para pasar a la producción de bienes intermedios y de capitales, mientras crecen las presiones del proceso de autovaloración laboral en el cual participan sectores de trabajadores y de clases medias que la propia industrialización sustitutiva ha vuelto más amplios e influyentes. Todo esto impulsa la tendencia a formular políticas que intensifican el proceso de desarrollo descuidando, cada vez más, el manejo prudente de las cuentas nacionales y externas. Esta tendencia endógena es intensificada por la crisis energética de 1973, la cual incrementa considerablemente el valor de las importaciones de la mayoría de los países, empeorando la ya precaria relación entre el valor de sus exportaciones y el de las importaciones. Además, la afluencia de grandes cantidades de petrodólares hacia el sistema financiero internacional estimuló el desarrollo de una intensa política de colocación de créditos por parte de la banca privada internacional, especialmente después de que la Reserva Federal, para atender la recesión de 1974, extendiera la protección a los depósitos de las filiales en el exterior de los bancos de Estados Unidos. Esta política encontró un terreno propicio en los países de América Latina, aquejados por déficit presupuestarios crónicos y unos mercados de capitales pocos desarrollados. El acceso al crédito externo abundante y barato terminó por desmantelar la poca disciplina administrativa que quedaba en el Estado y afectó también la de la empresa privada nacional".

[199] Del Búfalo; López Maya (2002): presenta la siguiente descripción: "El panorama que América Latina había ofrecido durante los años 80 había sido el de una economía estancada, agobiada por la deuda externa y volcada hacia adentro; mientras la conflictividad social, reflejada en la política económica, hacía estallar la inflación en casi todas partes y en cinco países, Argentina, Brasil, Perú, Bolivia y Nicaragua, desembocó en episodios de hiperinflación. Pero en 1986, Bolivia se había anotado un éxito en controlar la hiperinflación, aplicando una receta monetarista". Asimismo, la economía chilena "…había venido arrojando resultados interesantes desde 1984, que confirmaban las bondades del modelo asiático de crecimiento hacia afuera, atribuidos por muchos a las reformas liberalizadoras que Chile venía aplicando desde hacía tiempo. En cambio, los ensayos heterodoxos, intentados a partir de 1985, venían fracasando uno detrás de otro, con la única excepción de México que, sin embargo, a partir de 1988, con la nueva administración de Salinas de Gortari, radicaliza su programa liberal de reformas estructurales".

torno a la aplicación de políticas económicas de corte liberal, a lo cual coadyuvó de forma decisiva el llamado "Consenso de Washington". Éste fue el resultado de una conferencia patrocinada por el *Institute for International Economics* en 1989, en la que participaron, tanto representantes de los organismos multilaterales, como economistas y autoridades de Estados Unidos y América Latina.

Lo que se conoció como el "Consenso de Washington" establecía que la región debía: (i) privilegiar las políticas que permitieran lograr la disciplina fiscal; (ii) priorizar el gasto público en educación y salud; (iii) llevar a cabo una reforma tributaria de calado; (iv) dejar que los tipos de interés se establecieran con base en un mercado monetario desregulado; (v) mantener un tipo de cambio competitivo que impulsara el crecimiento de las exportaciones; (vi) establecer una política comercial abierta y con una estructura arancelaria de mínimos ; vii) permitir y auspiciar la inversión directa extranjera; (viii) desarrollar una política de privatizaciones que atendiera al principio de eficiencia económica; (ix) emprender una amplia acción desregulatoria en todos los sectores de la economía, y x) proteger los derechos de propiedad mediante políticas de lucha activa contra la piratería[200].

Estas premisas, que marcarían el inicio de un amplio proceso de liberalización de las estructuras económicas de buena parte de los países de la región, sin embargo, supondrían un punto de inflexión no exento de tensiones entre quienes continuaban abogando por las políticas macroeconómicas asociadas a los modelos desarrollistas de los años sesenta y setenta, y quienes veían en los procesos exitosos de liberalización económica una oportunidad para la expansión y fortalecimiento del sector privado. En esta pugna, como cabía esperar, se vieron involucrados los sistemas políticos, en tanto que se les exigía, no solo adaptarse a las nuevas realidades económicas, sino gestionar una transición que en muchos casos pasaba por el reconocimiento de principios democráticos hasta hace poco aplacados en aras del progreso y la estabilidad.

En la frontera entre lo político y lo económico, la política fiscal cobró la relevancia propia de un terreno en el que se dirimía la influencia de cada una de las

[200] Ver Willianson, J. (1990): "*What Washington Means by Policy Reform*". Latin America Adjustment. How much has happened?. Institute of International Economics. Washington.

posiciones en disputa. La disciplina presupuestaria se enarboló, desde un principio, como enseña de los programas negociados por el FMI con los miembros que deseaban obtener financiación. La contención del gasto público, desde una amplia perspectiva, era la marca distintiva de los programas de estabilización, al tiempo que la reforma de la estructura tributaria constituía la máxima expresión de la transformación del Estado, pues ella representaba el compromiso con un nuevo sistema de incentivos en la relación entre lo público y lo privado.

Si bien los principales enunciados de los programas fondomonetaristas pretendían la racionalización de la gestión económica y un incremento sustancial de la eficacia, éstos pasaron por alto las potenciales implicaciones que tendrían los cambios económicos sobre el entramado social, más aun teniendo en cuenta su acendrado sesgo cortoplacista. De hecho, un número significativo de las reformas planteadas, no sólo obviaban su impacto sobre las clases medias y la población de menores recursos, sino que parecían promover su lado menos luminoso. Toda consideración plasmada en el marco del "Consenso de Washington" se orientaba a reorientar el gasto considerado improductivo que parecía esconderse tras cualquier subvención y/o subsidio hacia áreas de naturaleza tolerable y férreamente limitada como la sanidad, la educación o las infraestructuras.

Los organismos promotores de las reformas consideraban que la mayor parte de la reducción del déficit fiscal tendría que sustentarse en el ajuste del gasto público, pues la reorganización tributaria lucía como una meta de largo plazo plagado de múltiples obstáculos. El boceto de la reforma impositiva, en el corto plazo, estaría definido por la aplicación y/o reforma de todos aquellos tributos que más fácil y/o rápido resultado generaran lo cual por lo general, estaba reñido con mayores cotas equidad y eficacia distributiva.

Sumada al ajuste de la estructura de gastos y al desarrollo de una estrategia recaudatoria pragmática, se contemplaba una política de privatizaciones exhaustiva, no sólo en el ámbito de las empresas estatales, sino de todos aquellos servicios susceptibles de ser provistos por el sector privado. Los efectos esperados de la privatización, en este sentido, tenían un carácter doble. Por una parte, el Estado dejaba de sostener financieramente a la empresa que generaba pérdidas, al tiempo que obtenía un ingreso producto de su venta, por la otra, se generaban ahorros significativos de la

externalización de todos aquellos servicios deficitarios y cuya provisión podía ser asumida por actores privados. Estas acciones estaban apuntaladas por el principio según el cual, el sector privado era capaz de lograr mayores cotas de eficiencia que el sector público debido a los pesos y contrapesos establecidos entre accionistas y administrativos, poderosos incentivos institucionales que dejaban en desventaja a la gestión estatal.

El plano fiscal estaba condicionado, asimismo, por la evolución del mercado monetario y la estructura de tipos de interés que de él se derivaba, aspectos que influían en la naturaleza y sostenibilidad de la deuda pública. En este sentido, se estableció como objetivo fundamental la consecución de tipos de interés positivos en términos reales, aunque en niveles moderados de manera de incentivar la entrada de capitales, promover el ahorro interno, pero sin presionar en exceso el servicio de la deuda colocada en el mercado financiero interno. Los tipos de cambio tendrían, igualmente, que determinarse según la interacción de la demanda y la oferta, lo cual suponía la liberalización de los flujos de capitales internacionales. La libre movilidad de los flujos de capital, claro está, suponía la disciplina fiscal y la estabilidad monetaria como requisitos básicos para el logro de los equilibrios macroeconómicos.

Tal y como se desprende de la orientación de las políticas a ser aplicadas en los mercados cambiario, monetario y financiero, los organismos internacionales tenían como meta el desarrollo económico orientado hacia el exterior, en el que la expansión y diversificación de las exportaciones se convirtieran en el principal motor de la recuperación.

La perspectiva exterior de las medidas del "Consenso de Washington" no se circunscribía, desde luego, a la promoción del sector exportador, sino que contemplaba la liberalización de las importaciones, tanto de bienes de consumo, como de bienes de capital. Esta medida, aplicada desde la visión de quién caracterizaba a los sistemas productivos de la región por su déficit crónico de factor capital, consideraba como ineficaz e, incluso, perjudicial, todas las implicaciones del modelo de "sustitución de importaciones" al que se habían abocado las economías latinoamericanas durante décadas.

Para los diseñadores del programa de reformas, las políticas de protección de las industrias nacionales frente a la competencia extranjera generaban distorsiones que desincentivaban a las exportaciones y repercutían desfavorablemente en el crecimiento de la economía nacional.

Uno de los objetivos planteados en el marco del proceso de reformas fue la configuración de un entorno adecuado para la competencia y el incremento de la productividad. Aunque se contemplaba un lapso transitorio de cierta protección a las industrias nacientes con el fin de promover la diversificación y la generación de economías de escala, éste se limitaba al estrictamente necesario en función de los recursos exigidos y que pudieran ser sostenidos por la propia industria sin afectar la generación de beneficios. Una vez consolidada cierta estructura productiva, la protección tendría que ser eliminada, bien de forma gradual, bien a un ritmo algo más acelerado. La intención era, en todo caso, obtener las herramientas necesarias para enfrentarse a la competencia exterior de forma solvente y sustentable[201].

La desregulación económica fue otro de los ámbitos en los que el "Consenso de Washington" incidía con mayor empeño. La base teórica que sustentaba las preferencias por ambientes de negocios desregulados derivaba de la experiencia de aquellos casos en los primaba la discrecionalidad y predominaban estructuras burocráticas mal pagadas y fácilmente corruptibles. Al menos esta era la percepción que tenían quienes defendían espacios económicos muy desregulados, tanto comercial, como financieramente[202][203].

---

[201][201] El cambio institucional planteado desde los niveles superiores del Estado y basado en los principios liberalizadores.

[202] Tal y como ya referían a finales de la década de los sesenta Cardoso y Faletto (1969) y han reafirmado otros autores como O'Donell y Schmitter (1994) o Cavarozzi (1996) como critica a las posiciones de los grupos que defendían los procesos de liberalización en América Latina, la concepción del papel del Estado en América Latina está marcada por la dicotomía entre economía y política, lo cual entronca con las teorías liberales del siglo XIX. En este sentido, los asuntos de carácter económico tenían que ser ejercidos por la sociedad civil, mientras que los de carácter político, estaban circunscritos al territorio ocupado por el Estado. La idea subyacente a este planteamiento gira en torno al supuesto de que los mecanismos de asignación del mercado operan de forma independiente y se derivan del intercambio racional entre productores y consumidores que tienen como principal objetivo la maximización de su

La regulación solía enfocarse a la libre movilidad de las inversiones extranjeras y los flujos de transferencia de beneficios, así como al intercambio de bienes y servicios. Asimismo, se ponía la lupa en el desmontaje de mecanismos discrecionales para la adjudicación de créditos públicos o le gestión arbitraria, muchas veces con criterios partidistas, de los recursos con los que el Estado debía promocionar la actividad empresarial.

Los derechos de propiedad constituían otra de las áreas prioritarias del proceso de reforma económica de finales de los ochenta y principios de los noventa del siglo XX. Las lagunas que en esta materia existían en América Latina eran, para los reformadores, una de las principales trabas para el desarrollo de una economía de mercado fuerte y capaz de integrarse en la órbita capitalista. En efecto, en buena parte de la normativa de la región se reforzaron las instituciones orientadas a la definición y la ampliación de los espacios afines a la propiedad privada.

Dichos espacios, sin embargo, encontraban férreos límites cuando se tocaba el tema relacionado con la pertenencia y aprovechamiento de los recursos naturales ello, en una región, en la que una de los principales roles del Estado era el de valedor de la soberanía nacional. Soberanía que, desde los tiempos de la colonización española, era un concepto ligado a la posesión de los recursos naturales, especialmente, de carácter minero.

En este sentido, a pesar del amplio alcance de muchas reformas económicas, éste fue un ámbito que se mantuvo más o menos al margen de los cambios, si bien los

---

beneficio. Así, el Estado desempeña un rol secundario en este proceso siendo, desde una posición extrema, un agente exógeno que sólo debe intervenir para inducir ciertos resultados distributivos o modificar situaciones donde los actores no tienen incentivos para actuar de manera eficiente, como en el caso de los monopolios, y en general en las fallas de mercado.

[203] Según Faletto (1989): "En los países de desarrollo tardío, el Estado desempeña un papel clave en la acumulación de capital público y privado. En economías dependientes, a menudo, el Estado organiza por vía administrativa la acumulación. Con este fin por lo general utiliza mecanismos como la regulación del comercio exterior, todo los que se relaciona con la transferencia de ingresos de un sector a otro, el control de los tipos de cambio y otros similares.

recursos asociados a él se emplearon en la viabilidad del entramado general de las medidas liberalizadoras. Desde el punto de vista institucional, tanto Chile, como Venezuela, representaban casos paradigmáticos en lo que se refiere a la influencia de sus respectivas industrias extractivas en la conformación de su estructura económica nacional y la profundidad con la que, eventualmente, calaron los esfuerzos reformistas de finales de los años ochenta.

Los casos de Chile y Venezuela, entre otros, pusieron de manifiesto las asimetrías, divergencias y puntos de encuentro con los que arrancaban los procesos de liberalización en América Latina. Aunque los programas económicos variaban en la diversidad de medidas implantadas y la intensidad con la cual éstas se ponían en práctica, el eje en torno al cual giraba la reforma se definía por la moderación fiscal, la disciplina monetaria, la coherencia cambiaria y el desarrollo de un sector productivo fuerte y diversificado[204].

Esta nueva orientación de la política económica se basaba en la noción de que las políticas internas proteccionistas, centradas en el Estado, eran la causa profunda de los problemas del desarrollo de la región. La supresión de estas políticas, sin embargo, no se produjo sin una abierta oposición por parte de aquellos sectores que se habían beneficiado durante años de los subsidios y la financiación barata. Las tensiones generadas en el plano económico, pronto habrían de reproducirse en el ámbito político, con todo lo que ello conllevaba en términos de gobernabilidad y sostenibilidad de la nueva visión económica[205].

---

[204] A este respecto, cabe señalar que en la mayoría de los casos en los que se desarrollaron planes de estabilización y liberalización económica, éstos mostraron amplias divergencias en el grado de integración de las instituciones informales que formaban parte, no sólo del ámbito económico, sino de los ámbitos político y social. En este sentido, North (1993) destaca que los procesos de cambio institucional se encuentran afectados, por lo general de forma desfavorable, por el arraigo de las instituciones informales cuando éstas no son tomadas en cuenta con la pertinencia del caso. Es así como, los planes de reforma económica enfrentan múltiples escenarios de fracaso cuando no con capaces de integrar la influencia de las instituciones informales, al tiempo que pasan por alto el peso del "*path dependence*".

[205] Haggard (1998) establece que las reformas el Estado en América Latina pueden enmarcarse en tres categorías: la instrumental, la cual se focaliza en los cambios de carácter macroeconómico y en

A mediados de la década de los noventa, en muchos países los resultados de las políticas económicas liberalizadoras no habían alcanzado las expectativas generadas en un principio. La incapacidad para realizar cambios profundos en la estructura del Estado, el incremento de la conflictividad política y social, la volatilidad de los mercados internacionales de materias primas y la escasa capacidad de los actores económicos nacionales para adaptarse a las reglas de la competencia en un entorno global suscitaron una reacción adversa al cambio de políticas que, en muchos casos, derivó en fuertes movimientos de carácter anticapitalista.

En este sentido, Chile y Venezuela representan dos ejemplos contrapuestos en lo atinente a la reacción ante las consecuencias de las políticas de reforma económica. Así, mientras que las instituciones venezolanas se sumieron en un largo período de inestabilidad económica y política que propició el surgimiento de liderazgos contrarios al libre mercado y de raíz populista[206], la estructura institucional chilena, no sólo procuró la sostenibilidad de las reformas económicas, sino que encauzó el descontento

---

modificar el rol que debe jugar el Estado respecto de la economía; la institucional, en la que orienta la atención hacia el papel de las instituciones en el desarrollo, y donde las reformas más visibles son las que tienen como objetivo primordial la reducción del Estado y la expansión selectiva de la intervención gubernamental de acuerdo con criterios de eficiencia y, la categoría dada por el componente político, en la que predomina la reflexión sobre el impacto de las reformas de ajuste estructural y se destaca el déficit de democratización y de impactos en la cohesión social y, por consiguiente, en la sostenibilidad de las reformas.

[206] En el caso de Venezuela, Kornblith (1996) hace un interesante análisis de la transición experimentada en los ámbitos económico y político durante los gobiernos de Carlos Andrés Pérez (1989-1993) y Rafael Caldera (1994-1999) y que puso fin a la visión del país como una excepción debido a la estabilidad democrática alcanzada en décadas anteriores. En lo que respecta a Chile, Baytelman, Cowan, y De Gregorio (1999) hacen un repaso del contexto económico y político chileno durante las décadas de los ochenta y noventa, desde la perspectiva de las políticas económicas y sociales desarrolladas, tanto por el régimen de Pinochet, como por los primeros gobiernos de la democracia. Conviene destacar que, en Chile, como en Venezuela, los años noventa pueden ser considerados de transición, aunque en sentidos opuestos. Mientras que en Chile la estructura institucional adquiría matices democráticos y plurales cada vez más acusados, en Venezuela, la institucionalidad democrática formal se erosionaba a gran velocidad, dando paso a fórmulas en las que primaban la discrecionalidad y el clientelismo, atributos que comenzaban a configurar las condiciones para el arribo de Chávez al poder.

popular a través de una mayor apertura del sistema de partidos y el eventual desarrollo de un nuevo conjunto de planes sociales[207].

Como colofón de este recorrido por los planteamientos centrales y las consecuencias del "Consenso de Washington" conviene resaltar la que, quizás, haya sido su principal omisión, a la vez que más grave error estratégico: el descuido con el que las autoridades económicas abordaron el tema de la equidad y la desigualdad[208]. Aunque de forma un tanto vaga se afirmaba que el resultado de largo plazo de las reformas sería la consecución de una economía productiva y una sociedad donde predominaran las clases medias, lo que se reflejaba de las prioridades establecidas por el "Consenso de Washington" era la carencia de una estrategia coherente para la corrección de la desigualdad, hecho apenas abordado con la aplicación de medidas de carácter paliativo aunque de limitado alcance.

Una de las conclusiones más importantes de esta década de reformas e intentos de reformas fue el referido al impacto que la desigualdad tendría en cualquier objetivo de cambio económico sostenible en el largo plazo[209]. Este no es un aspecto secundario si se

---

[207] Baytelman, Cowan, y De Gregorio (1999) destacan que los principales objetivos de las políticas sociales en Chile fueron, durante los años ochenta y noventa, la reducción de la pobreza y la desigualdad, y que, si bien en el primero se obtuvieron logros incontestables, el segundo apenas registró variación durante tan largo período. Los autores establecen tres momento de la política social en Chile, una hasta 1974, en la que prevalecía una visión asistencialista y de dirección estatal, una segunda etapa, que coincide con el régimen de Pinochet, y en la que se mantiene la óptica asistencialista, pero en la que el Estado retrocede y deja paso al sector privado y una tercera, a partir de 1990, cuando los gobiernos democráticos hacen un esfuerzo por superar los criterios asistencialistas para evolucionar hacia esquemas integrales en los que el gasto social adquiera rasgos de inversión social.

[208] Londoño y Székely (1998) señalan que: "La dinámica distributiva en América Latina puede ser razonablemente explicada en términos de la dotación y la distribución de los recursos primarios, así como a la dinámica de acumulación de capital físico y humano durante los últimos 25 años. La dinámica de la desigualdad del ingreso ha tenido su origen además de los ciclos de ingreso y de la inversión, en la insuficiente acumulación de capital humano y en la profunda y creciente desigualdad de oportunidad de educación".

[209] Una de las debilidades del análisis en el que se basaron los programas de reforma económica de finales de los ochenta y principios de los noventa fue la de obviar la inercia de los procesos políticos y

tiene en cuenta que la desigualdad centraría el futuro discurso, no sólo de los movimientos de izquierda moderada como el chileno, sino de las expresiones más radicales y de raigambre carismática como la venezolana.

Mientras que en Chile la dictadura sirvió de contención a la reacción que los ajustes liberalizadores generaban por naturaleza y los partidos de izquierda accedían al poder como resultado lógico del principio de alternabilidad, en Venezuela, una democracia que en retrospectiva se antoja frágil y vulnerable, la volatilidad que generaron las reformas aplicadas en un breve espacio de tiempo desembocaría en una década de gran inestabilidad en todos los órdenes.

De este modo, mientras que en Chile los principios liberales arraigaron e, incluso, fueron adoptados por la propia izquierda, en Venezuela, los mismos se convirtieron en sustrato para atacar cualquier esfuerzo, serio o no, de modernización de la economía y la sociedad.

El eje en torno al cual giraron los programas de reforma liberalizadora fue, sin duda, la política fiscal. Teniendo en cuenta que las mayores distorsiones eran generadas por el peso que tenía el Estado en la sociedad y, en especial, en la economía, las medidas de mayor calado se orientaban a reducirlo, al tiempo que se ampliaba y fortalecía la posición del sector privado. Con el telón de fondo de una estructura productiva poco desarrollada y el conflicto social latente asociado a la gradual desaparición de las ya frágiles redes de cobertura social, las reformas se focalizaron en la reducción de un gasto público sobredimensionado y el incremento de una exigua recaudación tributaria.

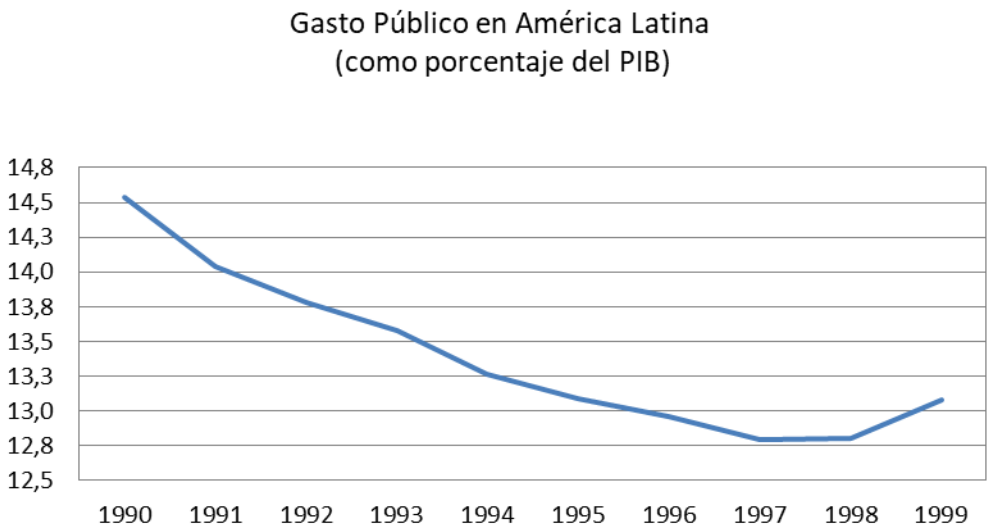
En efecto, tal y como se evidencia en el gráfico IV-1, el peso del gasto público en el PIB experimentó una reducción sostenida desde principios de la década de los noventa, cuando alcanzó niveles cercanos al 14,5%, para llegar a mínimos cercanos al 12,8% durante los años 1997 y 1998. Es ya en 1999, año de transición en términos

---

sociales, tanto en el marco de la historia reciente, como de la realidad histórica de más largo plazo. Es lo que March y Olsen refieren como "reforma institucional ad hoc de corto plazo" (1989: 81), la cual responde a unos incentivos e influencia dados por factores, en su mayor parte, de carácter coyuntural.

electorales y de cierto freno al impulso reformista, cuando se registra un leve repunte de 0,3 décimas para cerrar la década en 13,1%.

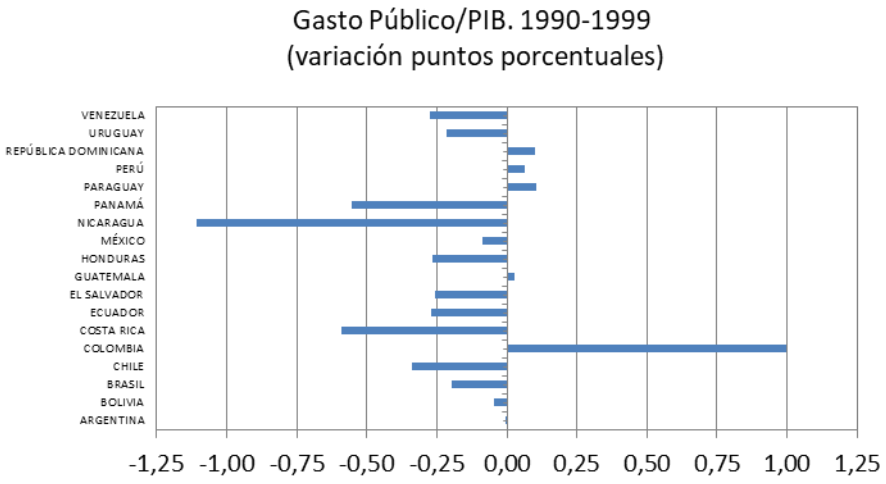
Gráfico IV-1



Fuente: CEPAL.

La evolución del gasto público en América Latina se caracteriza por presentar una gran similitud en lo que se refiere al esfuerzo orientado a la disminución del gasto, aunque también es posible hacer matizaciones, tal y como se expresa en el gráfico IV-2. En este sentido, sobresale el caso de Colombia, país que mantuvo un esfuerzo sostenido de incremento del gasto público durante buena parte del período de 1990-1999. Igual desempeño, aunque en una medida muy inferior, presentaron Guatemala, Paraguay, Perú y República Dominicana. Por el contrario, entre los países que recortaron en mayor medida su estructura de gastos, destaca Nicaragua con una disminución promedio de 1,11 puntos porcentuales durante 1990-1999. Chile y Venezuela se sumaron a los países que desarrollaron políticas fiscales contractivas, con disminuciones de 0,34 puntos porcentuales y 0,27 puntos porcentuales, respectivamente.

Gráfico IV-2



Fuente: CEPAL.

En términos institucionales, la reducción del gasto público trajo aparejado, no sólo el retroceso del Estado en áreas de interés económico como la financiación y orientación de la actividad productiva, sino que marcó un punto de inflexión en el diseño y ejecución de la política económica en general. En este sentido, a pesar de que durante los años cincuenta y sesenta e, incluso, hasta bien entrada la década de los setenta, muchos países de la región habían mantenido una cierta disciplina fiscal, la presencia del Estado como eje rector del desarrollo económico había permanecido inalterada.

Sólo el incremento de los flujos de ingresos derivados de las exportaciones de materias primas, el fuerte crecimiento de los precios internos y la escasa flexibilidad para adaptar las políticas públicas a un entorno cada vez más cambiante, fueron capaces de sentar las bases para un giro en el enfoque que tenían los actores sociales clave en lo que respecta al modo de gestionar los asuntos públicos y el cómo éstos influían en las interacciones económicas.

La ingente necesidad de financiación por parte de los gobiernos de la región, embarcados en costosas políticas de desarrollo industrial, condujeron a prácticas como las del endeudamiento incontrolado en los mercados internacionales o la utilización de los instrumentos de la política monetaria para generar ingresos extras gracias al

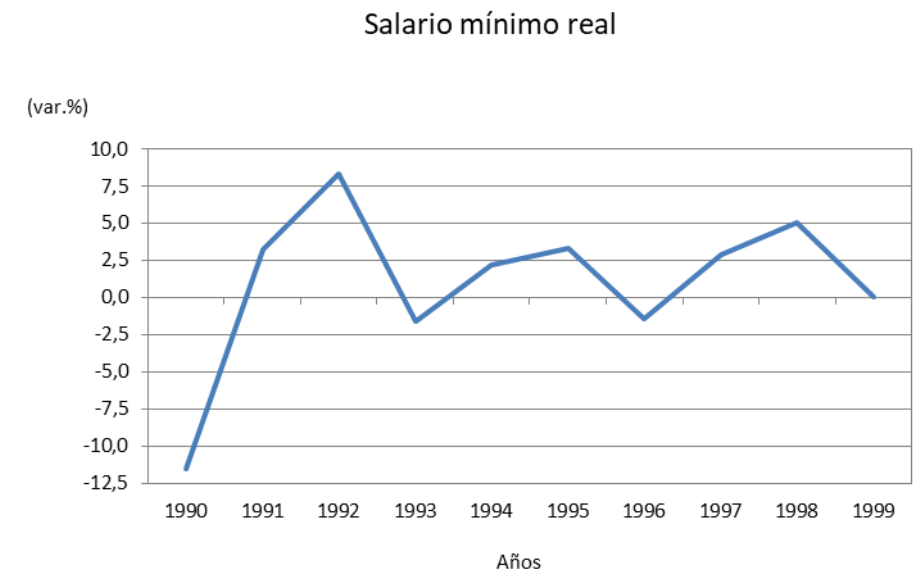
seignoriage. La gestión de los elevados niveles de deuda y los desequilibrios macroeconómicos derivados de los vaivenes en los mercados internacionales y las erráticas políticas públicas, condujeron a la perentoriedad de un drástico recorte del gasto público en términos de su peso en la economía.

Aunado al recorte del gasto público, también se produce un mayor esfuerzo por reducir los niveles de endeudamiento y el oneroso servicio que éste acarreaba. En efecto, la deuda total del gobierno central con respecto al PIB a principios de la década de los noventa se ubicaba en 54,2%, nivel muy superior al de 40,7% que se habría de alcanzar en 1999, lo cual refleja el esfuerzo realizado por controlar las cargas heredadas de las décadas previas. Asimismo, destacó una cierta tendencia a la recomposición de la cartera de deuda pública a favor de la de origen interno, la cual pasó de 29,0% en 1990 a 37,6%. En este sentido, puede afirmarse que la estrategia de financiación experimentó un cambio de calado durante la década de los noventa, pues no sólo se redujo el peso del saldo deudor en su conjunto, sino que se optó por fuentes de financiación domésticas en las que el sector bancario asumiría un rol protagónico.

Este cambio, desde el punto de vista institucional, tendría múltiples lecturas, pues se otorgaba al ámbito de la iniciativa privada una posición de mayor peso en la toma de decisiones relacionadas con la política fiscal, al tiempo que se liberaban recursos del servicio de la deuda a agentes externos para reorientarlos a proyectos o gasto público de carácter doméstico. Una mayor preferencia del gobierno central por acceder a financiación interna, tendría un impacto de consideración en el desarrollo de los mercados de capitales nacionales, tanto en términos de profundidad, como en lo que respecta a oferta de activos disponibles, pues los mayores volúmenes negociados estimularían, tanto a la renta fija, como a la renta variable.

El ajuste fiscal llevado a cabo, sin embargo, no se traduciría en tasas de inflación que, a mayor o menor velocidad, permitieran una recuperación de la capacidad de compra de la mayor parte de los ciudadanos. En efecto, durante el período 1990-1999, el salario mínimo real promedio en América Latina experimentaría un comportamiento errático marcado por una fuerte caída de casi 12,5% en 1990 y un crecimiento promedio de 1,0% en toda la década, tal y como se muestra en el gráfico IV.3.

Gráfico IV-3



Fuente: CEPAL.

La política de contención de las remuneraciones, marcó un límite al crecimiento del consumo y al potencial de crecimiento de la recaudación tributaria interna. En este sentido, los gobiernos, apremiados por la necesidad de generar recursos y con la presión por parte de los acreedores para implantar reformas drásticas, reforzaron su apuesta por los recortes, muchas veces indiscriminados, en toda la estructura de gastos.

El impacto que los recortes de gastos produjeron sobre la red de atención pública se traduciría en una considerable pérdida de la capacidad del Estado para hacer frente a los graves problemas de índole social que se encontraban enquistados en la mayor parte de los países de la región, al tiempo que pondría en tela de juicio la propia viabilidad del plan de reformas.

En este sentido, hacia finales del período 1990-1999 se registra un incremento de la preocupación por quedar desempleado que, aunque generalizada, era más patente entre los sectores de población con estudios primarios y secundarios, y menos, entre los que tenían una formación superior.

Los países en los que la preocupación por caer en una situación de desempleo era mayor destacan Colombia con el 87% de la población ocupada, Uruguay (17%), Brasil (14%), y Chile (13%). Por el contrario, los países donde la población ocupada era más

optimista en cuento al mantenimiento de su puesto de trabajo eran Honduras, Guatemala, Bolivia y Venezuela[210].

A ello se suma que, a mediados de la década de los noventa, después de varios años de reformas económicas, en la mayor parte de los países de la región existía la percepción de que las mejoras en términos de desigualdad se encontraban, en el mejor de los casos, estancada. Efectivamente, para el año 1997, el 80% de la población en América Latina opinaba que la distribución del ingreso era injusta, lo cual revela, no sólo el desgaste de las políticas de reforma iniciadas a principios de la década, sino la percepción de incapacidad de las instituciones económicas y políticas para liberar a la sociedad de las trabas que impedían una mayor movilidad social y una mejora de las condiciones de vida en relación a las clases medias y altas.

La combinación entre estancamiento de los ingresos, reducción de las ayudas y subsidios orientados a las familias y deterioro de la percepción en torno a la estabilidad laboral, sin embargo, no se traducirían en una percepción desfavorable de la evolución de la economía, ni una pérdida de apoyo a la democracia. En efecto, si se toma en cuenta el índice de evolución positiva de la economía de la CEPAL, en casi el 65% del conjunto de países latinoamericanos, las perspectivas acerca de la marcha de la economía habían mejorado hacia el final de la década de los noventa. Destaca el caso de Chile, país donde el índice experimentó una caída de 9 puntos, la mayor de la región.

Los recortes en los ya precarios e insuficientes programas de mantenimiento infraestructura, por otra parte, aceleraron el deterioro de las infraestructuras públicas, socavando la productividad del sector privado y desmejorando la calidad del servicio prestado a ciudadanos.

La mayor parte de los países de la región se caracterizaban por una estructura de gastos desbalanceada, en la que los de naturaleza corriente primaban en detrimento de la inversión pública y otros gastos de carácter social. Muchos de estos gastos corrientes suelen presentar una elevada rigidez a la baja, si bien no al alza, pues estaban asociados

[210] Basado en las estadísticas de "Ocupados preocupados por perder el empleo según nivel educativo" de la CEPAL.

a partidas contables como sueldos y salarios, reasignaciones presupuestarias e intereses, entre otras, lo cual dificultaba el ajuste. Esta situación llevó a las autoridades económicas a orientar los recortes a partidas vinculadas al gasto social y la financiación del entramado de empresas públicas.

La naturaleza de los recortes del gasto público y la forma en que estos se llevaron a cabo acentuó el carácter procíclico de muchas economías de la región, ello en un momento de extrema volatilidad financiera y un estancamiento de la actividad económica. El gasto social, que por definición debería expandirse como respuesta a un entorno de empobrecimiento generalizado de la población, se redujo de forma notable.

En este marco de ajustes, la población más pobre fue la que más acusó los *shocks* macroeconómicos debido al acceso limitado que tiene al mercado de crédito, la informalidad e inestabilidad de sus trabajos y la merma de capital humano, salud, educación, al que está expuesta al no contar con sistemas de protección que sirvan de contención ante la reducción de su capacidad adquisitiva.

En este sentido, Stern y Lustig (2000) señalan que las crisis macroeconómicas no solo afectan los niveles de vida de las personas, sino que también limitan su capacidad para salir de la pobreza. Durante las crisis, entre otros factores, se produce una reducción permanente del *stock* de capital humano en los pobres debido a la mala nutrición y al abandono del sistema educativo, lo cual conduce también a una disminución del crecimiento. Esto pone en evidencia la importancia de los mecanismos de protección social, los cuales deberían permanecer al margen de los recortes presupuestarios durante el ajuste fiscal. Asimismo, loa ajustes deberían complementarse con la formación de redes que atenúen las caídas en el consumo de los más necesitados, todo ello en un marco de "políticas macroeconómicas socialmente responsables"[211].

[211] Un aspecto a tener en cuenta al evaluar la gestión fiscal durante las reformas del "Consenso de Washington" fue la falta de una disposición real por parte de la clase política para modificar algunos de los incentivos que hacían del gasto, una variable volátil y con efectos altamente distorsionantes para el resto de la economía. En efecto, poco fue lo que se avanzó en temas como el diseño de una política monetaria independiente de los intereses de los gobiernos de turno o la formulación de restricciones y contrapesos en las decisiones de gasto durante las coyunturas electorales.

La otra cara del ajuste fiscal lo constituyó la reordenación y los planes para generar una base de ingresos sólida y lo suficientemente amplia para poder financiar las reformas que tendrían que darse una vez superada la etapa de la estabilización macroeconómica.

Las autoridades económicas consideraron que la forma más efectiva de financiar el gasto público y reducir la dependencia de la ayuda exterior era la obtención de recursos provenientes de fuentes nacionales. El bajo nivel de recaudación fiscal que caracterizaba a América Latina a principios de los años noventa era un factor limitante para desarrollar una política de gasto público eficaz y sostenible en el largo plazo, puesto que obliga a los países a recurrir a la deuda externa y/o depender los flujos de ayuda para financiar necesidades desarrollo.

En este sentido, tal y como refiere Cornia et al. (2011), la influencia del "Consenso de Washington" sobre los sistemas tributarios de la región durante los años 80 y 90 consistía en la búsqueda de una mayor equidad horizontal, para lo cual se recomendaba la eliminación de las exoneraciones tributarias con la finalidad de ampliar las bases tributarias de los principales gravámenes. No obstante, a pesar de los avances logrados en la materia, continúo observándose en la mayoría de los países una cuantía significativa de "gastos tributarios" destinados a lograr objetivos de la más diversa índole.

Más allá de los casos más representativos de políticas estatistas y antiliberales, Gómez y Morán (2013) señalan que "…una nueva etapa de la tributación latinoamericana puede distinguirse desde mediados de la década del 90, y especialmente a lo largo de la última década, en la cual el nivel de la recaudación tributaria en términos porcentuales del Producto Interno Bruto (PIB) ha mostrado una tendencia creciente tanto en el promedio regional como en la gran mayoría de los países de América Latina".

Asimismo, estos autores destacan que las mejoras en la administración tributaria, el fortalecimiento de algunos tributos como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y la simplificación de las estructuras impositivas representan logros que contrastan con los limitados efectos redistributivos de todos estos avances.

La reforma de la estructura tributaria hizo énfasis en la eliminación de los gastos tributarios[212][213], pues éstos tienen un impacto negativo sobre la equidad y la eficiencia. La concesión de beneficios tributarios a un grupo determinado de contribuyentes o actividades suele traducirse en la reducción de los recursos disponibles para desarrollar políticas sociales, al tiempo que promueve la competencia por la adjudicación de exoneraciones más allá de los argumentos de eficiencia económica. La existencia de gastos tributarios en el marco de la institucionalidad fiscal incentiva la evasión y la elusión fiscales, al tiempo que generaliza prácticas encaminadas a manipular los criterios para la obtención de los mismos[214].

Las distorsiones acumuladas por buena parte de las economías latinoamericanas durante los primeros años de la década de los noventa provocaron, asimismo, un notable incremento de la volatilidad en los mercados financieros de la región y, en especial, en la dinámica de los mercados cambiario y monetario. Esta fase de inestabilidad tuvo su primera manifestación de importancia con la crisis mexicana de 1994-95.

El llamado "efecto tequila" tuvo implicaciones, no sólo regionales, sino que proyectó sus efectos sobre un amplio grupo de mercados emergentes. La literatura

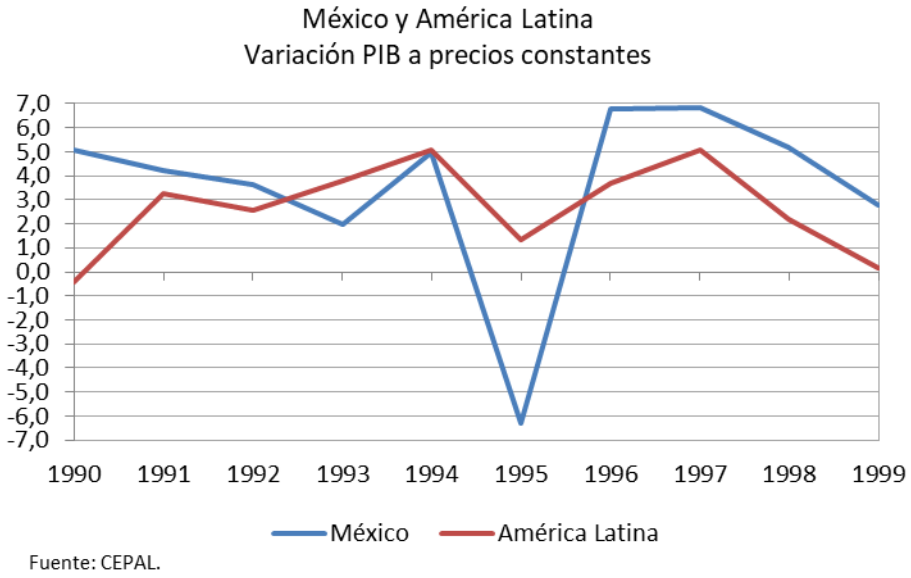
[212] La definición de "gasto tributario" fue empleada, por primera vez, en el marco del programa preferencias y concesiones en el impuesto a la renta presentado por el Secretario Asistente para Política Fiscal del Departamento del Tesoro de Estados Unidos en 1967, Stanley Surrey.

[213] Según Jiménez y Podestá (2009), la definición de "gasto tributario" se ha utilizado como "sinónimo de incentivos por el lado de las exenciones impositivas y se ha ampliado su utilización a un mayor número de impuestos". Los autores destacan que los gastos tributarios "…pueden adoptar diversas modalidades como exclusiones, exenciones, deducciones, tasas preferenciales, créditos fiscales o postergación de las obligaciones tributarias". Según la OCDE (2004) la definición de gasto tributario se asocia a toda recaudación que se deja de percibir debido a la implantación de regímenes impositivos especiales que buscan favorecer o estimular a determinados sectores y/o actividades.

[214] Jiménez y Podestá (2009) hacen un esfuerzo de cuantificación de los gastos tributarios y, aunque destacan las dificultades para su cálculo y señalan la inconveniencia de la comparación entre países, concluyen que los niveles registrados de estos gastos han sido elevados y lo continúan siendo. Esta afirmación es corroborada en otros estudios realizados por la OCDE para América Latina y por organismos fiscales de países de la región.

muestra cierto consenso en torno a la influencia que tuvo la crisis mexicana en el colapso del modelo cambiario argentino, el cual se hizo patente en 1995.

Gráfico IV.4



Fuente: CEPAL.

En el gráfico IV.4, por ejemplo, se pone en evidencia la fuerte caída que experimentó el PIB a precios constantes de México y cómo repercutió en la senda de crecimiento que venía transitando la región desde 1991. Tal y como puede observarse, las tasas de crecimiento del PIB para América Latina nunca superaron el 5% durante la década, pero cabría preguntarse si el potencial de lograrlo quedó lastrado por el efecto contagio de la crisis mexicana. Hasta ese año, México había sido un paradigma de la gestión económica basada en los principios del Consenso de Washington, y el apoyo recibido por parte de Estados Unidos le había permitido hacer cambios institucionales de calado en materia económica. Estos cambios, sin embargo, serían objeto de una profunda revisión en los años posteriores y derivarían, eventualmente, en la derrota electoral del PRI en los comicios presidenciales.

Cabe destacar que las crisis de México (1994-95), Argentina (1995), Brasil (1998-99) y nuevamente Argentina (2001-02) estallaron en los países que habían recibido los mayores flujos de capital en las fases de auge previas. Estos países eran, a su vez, las economías de mayor tamaño de América Latina y los mayores "mercados emergentes" constituidos en la región.

Estos episodios de crisis se caracterizaron por un conjunto de rasgos comunes de carácter institucional y vinculados a la política económica que sirvieron de marco a marcados procesos de inestabilidad: (i) un tipo de cambio nominal fijo o cuasi-fijo; (ii) un tipo de cambio real apreciado; (iii) escasas barreras al libre movimiento de capitales; (iv) ingentes ingresos de capitales que sobrepasaban con creces el tamaño de los mercados nacionales de dinero y capitales y, (v) una estructura regulatoria de los sistemas financieros nacionales débil y permisiva[215].

La política fiscal de la mayor parte de los países, en este contexto, experimentó un fuerte ajuste, tanto para hacer frente a las restricciones asociadas a la merma de los flujos de capital, como para paliar el efecto contractivo que implicó la masiva fuga de divisas. Ello puede observarse en los gráficos IV-1 y IV-2, en los cuales se evidencia la contracción del gasto público a finales de la década de los noventa que condicionó le evolución e impacto de dicha variable en esa década.

Asimismo, se evidencia un repunte del nivel de deuda con respecto al PIB para toda la región, después de los mínimos alcanzados en 1992. Este incremento, sin embargo, fue de una naturaleza distinta a la registrada en los años ochenta o principios de los noventa, pues se sucede una cierta recomposición a favor de la deuda interna, la cual pasa de los mínimos de 1992 cuando llegó a representar un 8,2% del PIB, a 13,6% en 1999. En efecto, esta evolución se tradujo en que la proporción de deuda pública interna pasara de representar el 27,8% de la deuda total en 1992 a 37,6% en 1999, un incremento de casi 10 puntos porcentuales.

Por otro lado, hacia finales de la década de los noventa se produjo un retroceso o un estancamiento en la capacidad de generación de ingresos tributarios de la región, una de las premisas fundamentales de los organismos multilaterales en sus programas de reforma. El deterioro de los ingresos tributarios, la caída del gasto en prácticamente todas sus categorías y el incremento del endeudamiento, especialmente de índole interna, configuraron un cuadro se severas restricciones en lo que se refiere a la

[215] Acerca de cómo se gestó el contexto de crisis de finales de los noventa y principios de la primera década del siglo XXI y sus implicaciones en el devenir político de la región, resulta de interés la visión de Alcántara, Paramio, Freidenberg y Déniz (2006).

posibilidad de profundizar y extender el entramado institucional en materia económica, al tiempo que daba aliento a las fuerzas políticas y sociales que pugnaban por una paralización de las reformas, en el mejor de lo casos, o por un paulatino desmontaje de las mismas, en el peor de los escenarios.

La precariedad del Estado quedó patente de forma extrema en los casos de Argentina y Venezuela, países en los que se abrieron profundas grietas en la estructura económica y política, incluyendo el desplome del sistema bancario en el segundo de los países mencionados. Los problemas por los que atravesó el ámbito público hacia finales de los años noventa constituirían un factor clave en los procesos de cambio político que se verían en buena parte de América Latina en el cambio de década. Tanto bajo la forma de la alternabilidad democrática, como desde las posiciones de los discursos radicales, la dura transición económica promovió una aceleración de las dinámicas disruptivas que habían permanecido en un aparente estado de latencia.

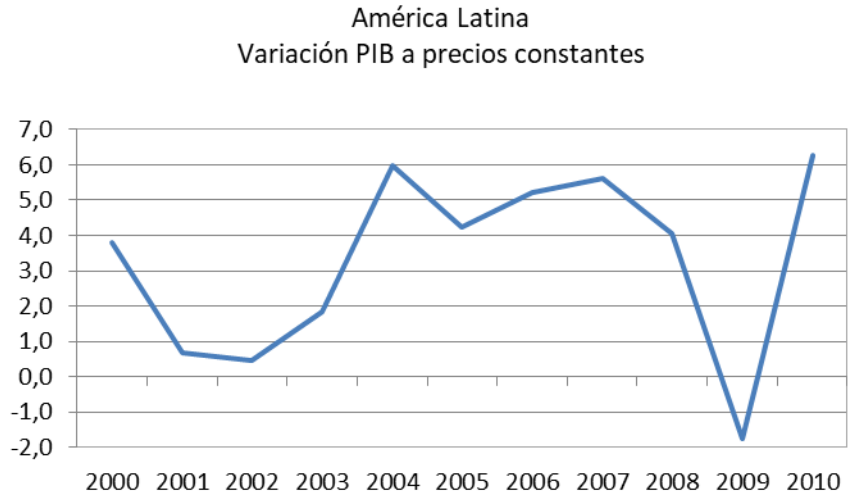
Si bien la región se abría a cambios políticos de calado entrando en la primera década del siglo XXI, también se produciría una de las expansiones económicas de mayor consideración de los últimos tiempos. El auge de la demanda de bienes y servicios por parte de Estados Unidos y Europa, así como el fuerte empuje de las economías emergentes de Asia, impulsaron un ciclo favorable de las materias primas que trajeron cierta prosperidad y holgura a prácticamente todos los países de América Latina. Este contexto favorable, no sólo permitiría consolidar muchos de los cambios políticos que se habían gestado en pocos años al calor de nuevos liderazgos antisistema y una visión revisionista por parte de los partidos políticos más dinámicos, sino que expondría con una nueva luz, aunque no necesariamente con mayor claridad, una serie de conceptos asociados al empoderamiento y la inclusión de las capas sociales menos tomadas en cuenta.

4.2. Influencia del contexto internacional en la región

La grave crisis económica y financiera que afectó las bases de la economía mundial a partir del otoño de 2008, se manifestó con crudeza en los países de América Latina, ralentizando un ciclo expansivo de crecimiento económico sostenido que entre

2003 y 2008 había alcanzado, en términos reales, un crecimiento conjunto del 29,76% del PIB y del 22,11% de la renta per cápita[216].

Gráfico IV.5



Fuente: CEPAL.

El crecimiento medio del PIB en América Latina durante el período de aumento del precio de las materias primas (2003-2008) fue cercano a un 5% anual, lo que constituye el mejor desempeño registrado desde los años setenta. Esta evolución se asoció, tanto a factores internos, como la recuperación de las economías tras una fase previa de ajuste muy pronunciado, como a factores externos favorables, como la expansión de la economía mundial y la disponibilidad y abaratamiento de la financiación internacional. El aumento del precio de las materias primas, hecho vinculado a la expansión global, contribuyó decisivamente a potenciar estos factores, favoreciendo el incremento del ingreso y del poder adquisitivo de estos países.

[216] Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Anuario Estadístico 2009, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2010, p. 79-80.

El buen desempeño de las exportaciones asociado a un tipo de cambio real favorable permitió la consecución de saldos superavitarios en las balanzas comerciales en torno a una media del 3,9% del PIB, entre 2002 y 2008, en el agregado de las siete principales economías de la región, frente a un 0,6% del PIB entre 1999 y 2002. Incluso los países que no experimentaron una mejora tan sólida de sus términos de intercambio mejoraron gracias a la situación de sus[217].

La mejora de la balanza comercial, sin embargo, no siempre se tradujo en una mejora de igual magnitud en la balanza por cuenta corriente, pues en muchos países la explotación de los recursos mineros o de hidrocarburos es llevada a cabo por empresas transnacionales. Esto supone que la mayor rentabilidad obtenida por estas empresas puede llevar aparejado un aumento de los beneficios repatriados y, por lo tanto, un deterioro de la balanza de rentas.

Por ello, en algunos países se observa una clara divergencia entre la evolución del superávit comercial y la mejoría más moderada de la balanza por cuenta corriente. Esta divergencia llega a ser muy notable en Chile, donde las rentas al exterior aumentaron desde un 2,0% del PIB en 1999 a cerca del 14,0% en 2006 y 2008, y en Perú, donde los beneficios repatriados han pasado del 0,3% del PIB al 7,7%, en los mismos años[11].

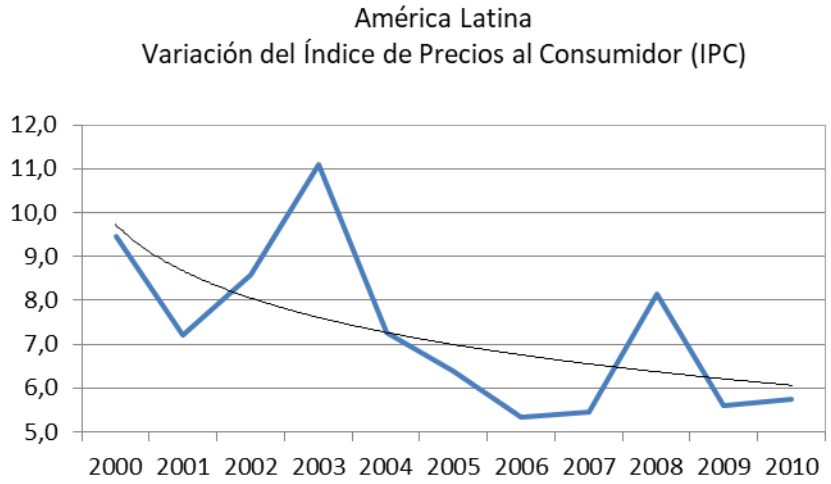
Aun teniendo en cuenta estas consideraciones, la bonanza de las materias primas propició la ausencia de déficits por cuenta corriente que en otras épocas hubiesen sido considerados como insostenibles. En el ciclo expansivo de la década 2000-2010, por el contrario, se pudieron combinar elevadas tasas de crecimiento del PIB con saldos superavitarios de la cuenta corriente. De esta forma, la región no tuvo que recurrir a la financiación exterior de forma masiva lo cual, unido a los progresos en la reducción de deuda externa, implicó una reducción notable de la vulnerabilidad financiera.

Esta dinámica de los saldos comerciales y corrientes comienza a verse alterada desde 2007, mostrando un deterioro relativamente rápido derivado del fortalecimiento de la demanda interna y de la tendencia a la apreciación real del tipo de cambio, que habría terminado por impulsar la demanda de importaciones.

[217] Los datos fueron tomados de las bases estadísticas de CEPAL.

Tras un período relativamente prolongado de inflación baja y decreciente en América Latina, entre 2002 y mediados de 2007, el aumento del precio de las materias primas terminó filtrándose a la inflación general desde finales de ese año. Así, considerando una muestra de las siete principales economías de la región, los precios de consumo repuntaron desde el 5,0% interanual, a finales de 2006, hasta cerca de un 8,0% a finales de 2008, interrumpiendo el proceso de desinflación previo. Esta evolución queda evidenciada en el gráfico IV.6

Gráfico IV.6



Fuente: CEPAL.

Aunque el alza de los precios al consumo fue generalizada, la magnitud del aumento de los precios fue muy diferente por países, destacando Venezuela en el rango superior. Como rasgo compartido con la mayor parte de las economías emergentes, el repunte de los precios de consumo estuvo explicado mayoritariamente por la elevación de los precios de los alimentos, que tienen habitualmente un peso en el índice general mayor que en las economías desarrolladas. El aumento en los precios de la energía se vio amortiguado por la existencia de subsidios.

El repunte de la inflación planteó retos importantes para los gobiernos de la región. En primer lugar, porque el impacto del alza de los precios de las materias primas no solo tendió a ser más inflacionario en los países exportadores de estos, sino porque

supone una merma del ingreso sobre las clases desfavorecidas, lo que llevó a tomar medidas administrativas para contener los precios de los productos primarios.

La divergencia entre la inflación objetivo y la observada puso a prueba la credibilidad de los regímenes de objetivos explícitos de inflación instaurados en los últimos años en países como Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. La respuesta de los distintos bancos centrales de la región al repunte de la inflación fue muy diversa, y además es difícil considerarla de forma independiente del contexto de turbulencias financieras y desaceleración del crecimiento de la economía de Estados Unidos en el que se produjo. Las políticas monetarias con una subida de tipos de interés oficiales entre 2007 y 2008, lo cual no impidió que los tipos de interés reales se redujeran, salvo en Colombia y Brasil.

La incertidumbre en torno a la evolución futura de la economía de Estados Unidos y la gradual subida de los tipos de interés en América Latina ampliaron el diferencial de tipos de interés frente a Estados Unidos, lo cual intensificó, en algunos países, la tendencia a la apreciación de unos tipos de cambio que se encontraban ya relativamente fortalecidos. En ese contexto, muchos bancos centrales de la región recurrieron a medidas de control monetario alternativas, como la elevación de los coeficientes de caja o la imposición de controles a las entradas de capital.

El cambio de tendencia de los precios de las materias primas desde mediados de 2008 trajo consigo una disminución del ritmo de la inflación. Sin embargo, el hecho de que haya coincidido con una significativa depreciación de los tipos de cambio en la mayor parte de los países generó riesgos de un rebrote la inflación. Las previsiones de inflación evidenciaron una menor corrección a la baja que en los países avanzados y en otras economías emergentes. Esta evolución llevó a que la respuesta por parte de las autoridades monetarias latinoamericanas en la gestión del ciclo de descenso de los tipos de interés haya sido inicialmente más cautelosa, aunque este gradualismo se vio modificado a comienzos de 2009, con recortes muy significativos en los tipos de interés oficiales en muchos países[218].

[11] Los datos fueron tomados de las bases estadísticas de CEPAL.

La volatilidad de los precios de las materias primas y la dificultad de establecer si los cambios en los términos de intercambio eran de carácter transitorio o permanente complicaron el manejo de la política fiscal, pues existía un elevado riesgo de que el incremento de los recursos fiscales pudiera generar una dinámica de aumento del gasto insostenible ante una reversión de los precios.

La intensidad del ajuste requerido hacia la segunda parte del período 2000-2010 llevó a muchos de los países productores de materias primas no renovables a incorporar algún tipo de mecanismo que permitiera moderar la influencia de los *shocks* externos sobre la generación de ingresos fiscales. En efecto, el establecimiento de fondos de estabilización o reglas fiscales que limitaran el crecimiento del gasto público y dotarán a éste, de cierta coherencia intertemporal se convirtieron en objeto de debate durante los años finales del período referido.

A ello también contribuyó la reducción del déficit público durante el período 2002-2004, el cual estuvo asociado, no sólo a la favorable dinámica entre un gasto público mucho más eficiente y el incremento de los ingresos públicos, especialmente, de origen tributario, sino también a la paulatina adopción de reglas fiscales que moderaron el carácter procíclico de la política económica. Aunque este tipo de reglas o instituciones de carácter fiscal fueron desarrolladas en un número considerable de países de la región, pocos fueron los que las mantuvieron operativos en la medida que el ciclo se hacía cada vez más favorable. Algunas de las características instituciones de estos mecanismos fiscales se pueden detallar en el Cuadro Comparativo IV.1

Casos opuestos, en este sentido, los representan Chile y Venezuela, pues en el primero las autoridades preservaron e incluso fortalecieron los mecanismos de corrección del ciclo económico, lo que tendría un enorme impacto en la viabilidad fiscal y monetaria de Chile durante la crisis financiera internacional de 2008. Venezuela, en su lugar, no llegó a aplicar por completo los mecanismos de estabilización contemplados, por ejemplo, en la propia Constitución de 2000, al tiempo que abandonaba, poco tiempo después y de forma definitiva, cualquier intento de moderación de los vaivenes económicos generados por el volátil negocio petrolero.

Tabla IV.1

Principales Características de las Reglas Fiscales en América Latina

	Base legal	Última modijcación	¿Objetivo estabilizar ciclo?	Nivel de gobierno	Objetivo numérico	Institución relacionada	Regla de oro (a)	Cláusula de escape (b)
Argentina	Ley 25.152, de Solvencia Fiscal (1999)	Ley 25.917, Régimen General de Responsabilidad Fiscal (2004)	No	Central, subnacional (acuerdo con central)	Crecimiento nominal del gasto público primario < crecimiento nominal del PIB	Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal	Sí	No
Brasil	*Lei de Responsabilidade Fiscal e Finanças Publicas Municipais* (2000)	2009	No	SP no jnanciero (c) (sin Petrobras)	Saldo público corriente (subnacional); saldo público primario (central)	*Fundo Soberano do Brasil*	Sí	Sí
Chile	Ley 20.128, sobre Responsabilidad Fiscal (2006) (d)	2011	Sí	Central	Saldo público estructural	Fondo de Estabilización Económica y Social/Fondo de Reserva de Pensiones	No	No
Colombia	Ley 358, «Ley de Semáforos» (1997)	Ley 1.473 (2011)	Sí	SP no jnanciero (c)	Saldo público primario estructural	Fondo de Ahorro y Estabilización Fiscal y Macroeconómica	No	No
México	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006)	2010	Parcial	Central	Saldo público	Fondos de Estabilización	No	Sí
Perú	Ley 27.245, de Prudencia y Transparencia Fiscal (1999)	2007	No	SP no jnanciero (c)	Variación real del consumo público para el central; saldo público para el SP no jnanc. (c)	Fondo de Estabilización Fiscal	No (aunque favorable a la inversión)	Sí
Venezuela	2000		No	Central	Saldo público	Fondo de Establilización Macroeconómica		

a La inversión pública se deduce del gasto público.
b Cláusula que permite el incumplimiento temporal de la regla fiscal debido a profundas recesiones económicas, accidentes naturales, etc.
c Sector público no financiero.
d En el año 2006 se institucionalizó en forma de ley la regla que llevaba funcionando desde el año 2000 al comienzo del mandato del presidente Lagos.
e Fuente: Berganza (2013).

En los países productores de materias primas, los ingresos se acercaron al 10% del PIB en 2007, frente al 4% de 2002. Sin embargo, a partir de 2005, el gasto público se incrementó, especialmente por los gastos de capital. El saldo fiscal siguió mejorando por el notable incremento de los ingresos públicos, asociado a un crecimiento

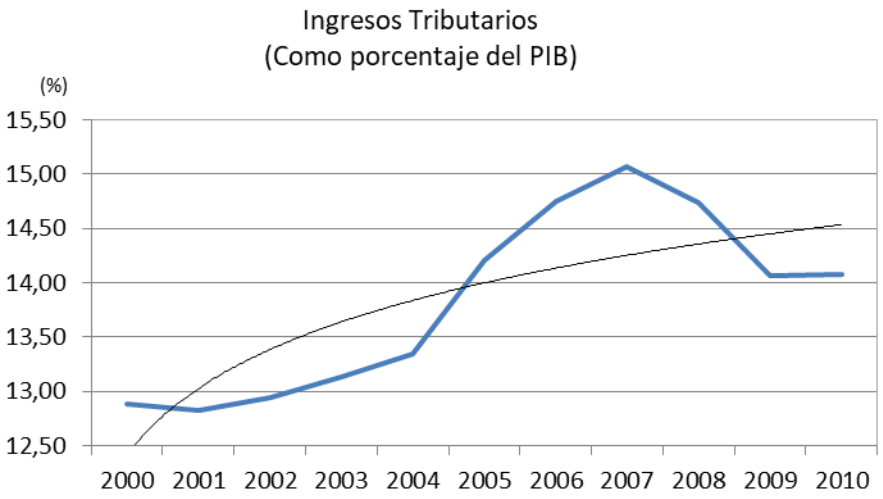
económico por encima del potencial y al elevado precio de las materias primas, pero ya en 2007 esta tendencia comenzaría a revertirse en los países exportadores[11].

En general, durante el período comprendido entre 2002 y 2009, las economías de la región experimentaron una expansión de sus ingresos tributarios, hecho que se explica por factores como (i) el sostenido aumento del precio internacional de los *commodities* y minerales entre 2002 y 2009, que incrementó los ingresos en aquellos países de la región especializados en la explotación y comercialización de sus recursos naturales, y (ii) un contexto internacional caracterizado por la aceleración en las tasas de crecimiento económico mundial (sobre todo, de los países emergentes desde 2002/03).

Al mismo tiempo que los ingresos tributarios derivados de la venta de materias primas se incrementaban, también lo hacían los ingresos tributarios obtenidos de una mayor presión fiscal interna, tal y como puede observarse en el gráfico IV.7. La mayor carga tributaria y su aceptación por parte de la población se basó en la creencia según la cual los gobiernos podían aumentar los impuestos si, respetando un pacto fiscal con los ciudadanos, procuran al mismo tiempo incrementar la cantidad y calidad de los servicios sociales que brindan a la sociedad.

[11] Los datos fueron tomados de las bases estadísticas de CEPAL.

Gráfico IV.7



Fuente: CEPAL.

Aunque los saldos fiscales y otros indicadores de vulnerabilidad fiscal como las ratios de deuda pública sobre PIB mejoraron notablemente en la región, se plantearon dudas acerca de si la holgura fiscal se había traducido en una mayor fortaleza de la estructura institucional sobre la que se sustentan las finanzas públicas. En este sentido, no quedaba claro si las políticas fiscales habían adoptado, en general, un tono contracíclico, aunque de forma especial en los países más beneficiados por la subida de los precios de las materias primas.

En definitiva, cabe concluir que las mejoras fiscales registradas desde 2004 provienen, fundamentalmente, de la mejora de los ingresos fiscales y no de la relativa contención del gasto que caracterizó los primeros años del ciclo expansivo, por lo que probablemente no se había aprovechado lo suficiente el ciclo alcista de las materias primas y la mejora de las condiciones económicas para fortalecer de forma duradera la situación fiscal de los países exportadores.

La crisis económica y financiera internacional que afectó a América Latina durante los años 2008 y 2009 tuvo dos consecuencias significativas: (ii) se interrumpió un período de crecimiento económico que, en términos de nivel y duración, no tenía precedentes desde los años setenta, y (ii) un número considerable de países de la región

aplicó una serie de medidas contracíclicas que contribuyeron a contener el impacto de esta crisis de origen externo en el desarrollo económico y social.

Cabe recordar que, hasta mediados de 2008, antes del impacto generalizado de la crisis de los créditos hipotecarios de alto riesgo (*sub-prime*), la región asistía a una escalada de los precios internacionales de alimentos e hidrocarburos, tanto por factores de la demanda (crecimiento de países asiáticos, expansión de biocombustibles, entre otros), como por varios factores de oferta y por el aumento de la inversión financiera en mercados de bienes básicos.

Conviene recordar que, si bien el auge económico mundial previo a 2008 fue favorable para América Latina en su conjunto, las consecuencias fueron diferentes según los grupos de países, pues mientras los exportadores netos de bienes básicos se vieron favorecidos por estas alzas, los importadores netos experimentaron un incremento del valor de sus importaciones y una mayor inflación, centrada en los alimentos y el transporte, factores que afectaron, fundamentalmente, a los hogares de bajos ingresos. En este contexto, muchos países aplicaron medidas para atenuar los impactos asociados, tales como subsidios, rebajas impositivas y fondos de estabilización, así como medidas comerciales y administrativas.

Además, dado que los altos precios de las exportaciones, junto con el crecimiento de las remesas de los trabajadores emigrados y el contexto de elevada liquidez externa, se traducían en una alta disponibilidad de divisas, varios países permitieron apreciaciones reales y nominales como medio de aplacar las presiones inflacionarias externas. En efecto, aunque en varios casos los bancos centrales intervinieron acumulando reservas internacionales, un grupo considerable de países exhibía apreciaciones reales en 2008, justo antes del agravamiento de la crisis financiera. Entre las mayores apreciaciones cambiarias reales se destacan los casos de Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

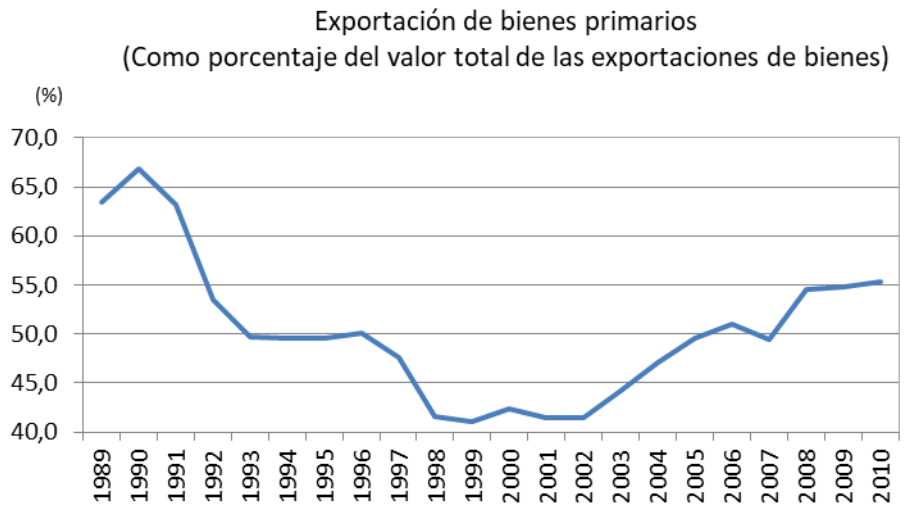
El carácter contracíclico que adoptó la política fiscal por el lado del gasto público también se reflejó en el aumento de la inversión en infraestructura, el establecimiento de nuevos planes de vivienda, la formulación de programas de apoyo a las pymes y a los pequeños productores agrícolas, así como diversos programas sociales y laborales. Estas acciones marcaron una clara diferencia con las estrategias adoptadas en crisis previas.

El gasto corriente de los gobiernos centrales, por su parte, registró un incremento al pasar de un nivel cercano al 16% del PIB en 2008 a 17% en 2009. A ello contribuyeron los aumentos de las transferencias destinadas a los hogares más vulnerables con el fin de minimizar los efectos de la crisis. La creación de instituciones que focalizaran las transferencias a los hogares de bajos ingresos como parte de una estrategia permanente de protección social facilitó en muchos países la canalización eficiente de un mayor volumen de recursos.

Por el lado de los ingresos fiscales, durante los años posteriores al momento de mayor gravedad de la crisis, se constata una reducción de la recaudación, principalmente, debido al menor nivel de actividad. En algunos países los ingresos públicos se contrajeron, además, por la caída del volumen y los precios de los bienes básicos exportados, tal y como se evidencia en el gráfico IV.8. En este sentido, después de siete años de expansión de las exportaciones entre 2002-2008, los dos años finales de la década son de claro estancamiento.

Es interesante, asimismo destacar que, más allá de la marcada tendencia el crecimiento de las exportaciones durante la década de los dosmil, también es posible apreciar una marcada recomposición de las exportaciones, en las que aquellas de carácter manufacturado ganan posiciones en relación a la situación en los años noventa del siglo pasado. En efecto, el peso de los bienes primarios pasa de niveles superiores al 65% del total de las exportaciones a cotas en torno al 55% para el año 2010.

Gráfico IV.8



En el plano institucional, sin embargo, la complejidad de la crisis se tradujo en el desarrollo de medidas orientadas a fomentar la inversión y el consumo, la introducción de modificaciones en los impuestos sobre la renta (deducciones, exenciones, depreciación acelerada, reducción de tasas nominales) y la implantación de reformas en los impuestos sobre bienes y servicios (IVA, impuestos específicos o aranceles).

En este sentido, Jiménez y López Azcúnaga (2012) destacan algunos de los aspectos institucionales concretados en aquellos años, si bien son el resultado de un largo proceso de innovaciones en el área de la tributación que tuvieron "…como objetivo la búsqueda de una mayor solvencia fiscal, dejando así de lado otros objetivos centrales de la política tributaria. El fenómeno más significativo es, sin lugar a dudas, el considerable aumento de la importancia de los impuestos generales sobre bienes y servicios (IVA o similares) como consecuencia de la ampliación de las bases y el incremento de las alícuotas.

El otro tipo de impuesto que incrementó su participación es el Impuesto a la Renta y las Ganancias, principalmente por la parte del impuesto a las sociedades. Este tipo de impuestos aumentó su participación en el total a pesar de la disminución de las alícuotas

legales, disminución que fue contrarrestada por la ampliación parcial de algunas bases tributarias como los servicios, la aplicación de tributos o contribuciones distorsivos, las mejoras logradas en el control de su recaudación y, en algunos países, la apropiación de mayores recursos originados en la producción y exportación de recursos naturales".

En un contexto de gran incertidumbre en los mercados financieros internacionales, varios bancos centrales tomaron medidas para proveer de liquidez a los sistemas financieros nacionales. Entre estas medidas destacan la recompra adelantada de títulos del instituto emisor, el aumento de líneas de crédito para el sistema financiero, la inyección de liquidez mediante operaciones de reporto, etc. También se redujeron las tasas de encaje bancario para ampliar el potencial de expansión secundaria de oferta de dinero y se tomaron iniciativas para mejorar la regulación y supervisión del sistema financiero.

La política monetaria expansiva marcó una clara orientación a la baja de las tipos de interés con el objeto de abaratar el crédito. La viabilidad de la política monetaria estuvo respaldada por el descenso de los precios internacionales, en especial, de los alimentos, hecho que contribuyó a reducir las tasas de inflación.

También se adoptaron medidas para mantener el funcionamiento de los mecanismos de asignación del crédito. Sin embargo, las características específicas de la crisis, que generaron una gran incertidumbre y desconfianza respecto del sistema financiero global, incidieron en que el crédito de la banca privada se contrajera. Como respuesta, en varios países se trató de fortalecer la banca pública como fuente alternativa de crédito, pero solo algunos países cuentan con una banca pública con dimensiones suficientes para ello.

El mercado cambiario estuvo sujeto a las expectativas en torno a la duración de la crisis en los países desarrollados y la percepción del riesgo de la región, por lo que, con pocas excepciones, las monedas de la región continuaron con una tendencia a la depreciación nominal. No obstante, a medida que se despejaron las amenazas de una nueva quiebra de importancia sistémica en el sector financiero de los Estados Unidos y se adoptó un masivo plan de rescates financieros, comenzaron a moderarse las expectativas de una crisis global de mayor duración.

Algunos bancos centrales de la región establecieron líneas de canje (*swaps*) de liquidez con la Reserva Federal de los Estados Unidos y varios países celebraron acuerdos preventivos con el FMI empleando las nuevas modalidades de asistencia financiera expedita introducidas por el Fondo. Con estas medidas, sumadas a la posición de reservas internacionales de la región y su bajo nivel de endeudamiento externo, quedó en evidencia su mejor condición de riesgo. Estas operaciones aseguraron un flujo de liquidez externa considerable, el cual se vio reforzado por la recuperación de las entradas de capitales privados. Todo ello contribuyó a mejorar la percepción de riesgo asociada a la región, al tiempo que se reestablecía la tendencia a la apreciación nominal y real de las monedas.

En 2010, América Latina logró recuperar su crecimiento, gracias al repunte de la economía mundial liderado por China y la India. A dicha recuperación contribuyó, además, la baja de los precios internacionales (alimentos, hidrocarburos), que favoreció los salarios reales y propició por ende el dinamismo de la demanda interna.

Desde el punto de vista institucional, es posible afirmar que la primera década del siglo XXI fue, para buena parte de los países de América Latina, un período de mayor madurez en el que se concretaron avances notables en lo que respecta a la gestión de la política económica, tanto en momentos de bonanza, como de crisis. En este sentido, la posición del Estado constituye una de las claves para comprender el porqué del uso más eficiente de los recursos obtenidos en la fase favorable del ciclo económico y el porqué de una transición más suave entre el momento de mayor impacto de la crisis y la recuperación de las dinámicas asociadas al crecimiento y la estabilidad macroeconómicos.

El establecimiento de reglas fiscales, un mayor apego por la disciplina en el gasto público, la diversificación de los ingresos tributarios y no tributarios, un diseño más realista y comprometido de la política monetaria y una política social más coherente y robusta en términos de estructura y recursos, se presentan como factores diferenciadores con respecto a lo sucedido en las décadas previas.

Si bien es cierto que la región se vio jalonada por la división entre los que apostaban por una consolidación de la economía de mercado y aquellos quienes pregonaban la reedición de modelos económicos y políticos más cercanos a la realidad

de los años sesenta y setenta, es posible afirmar que, en su mayor parte, América Latina experimentó un considerable incremento en la diversidad de sus instituciones y la fortaleza de éstas. Países como Chile, Perú, Uruguay, entre otros, fueron capaces de alcanzar nuevos estadios de desarrollo económico con una mejora sustancial en la calidad de vida de sus ciudadanos. Por el contrario, Venezuela, Paraguay, Nicaragua, por citar algunos, se vieron sumidos en la vorágine de los ingresos fáciles durante los mejores años del período, sin ser capaces de anticipar y moderar los efectos de un movimiento contrario proveniente, bien de la economía internacional, bien de sus propias economías.

En suma, si hubiese que establecer un calificativo para el desarrollo institucional de América Latina durante los años analizados, ese sería el de progresión, con matices desde luego, pero con los atributos fundamentales de este término.

4.3. 2000-2010, una década de expansión económica. ¿Momento propicio para los planteamientos de izquierda?

Los cambios políticos que marcaron la evolución de la mayoría de los países de América Latina estuvieron encabezados por fuerzas de izquierda y de centro-izquierda, los cuales tendieron, con medidas y ritmos diferentes, a disminuir y/o a paliar la existencia de la pobreza en sus distintas manifestaciones. En este sentido, las políticas públicas aplicadas en prácticamente toda la región, se centraron en medidas de carácter inclusivo como el aumento de las matrículas de educación básica, la política de "Hambre Cero" desarrollada en Brasil, iniciativas en salud pública llevadas a cabo en Venezuela, o el programa "Chile solidario" de la Presidenta Bachelet en Chile, son indicativas de una tendencia a revertir este proceso.

Los esfuerzos realizados por los gobiernos para disminuir las desigualdades tuvieron, sin embargo, resultados diversos. Condicionados por la crisis financiera mundial a partir de 2008, especialmente agudizada por el estancamiento posterior de las economías de los países industrializados, los avances en materia social se vieron relativamente corregidos por la contracción del gasto social y la crisis del modelo de

desarrollo implantado. El diferencial de ingresos entre las personas de mayor calificación con aquellos que no la tienen se ha ampliado, al tiempo que la composición de la distribución del ingreso retomaba cierta tendencia a la concentración.

El panorama de izquierdas que definió el período que transcurre entre 2000 y 2010 en América Latina giró en torno a la contraposición de un modelo radical encabezado por Cuba y Venezuela y al que cabría asociar a Bolivia y Ecuador; y un modelo moderado en el que los planteamientos socialdemócratas asumen un rol protagonista, con el que pueden identificarse países como Brasil, Chile y Uruguay.

Desde una perspectiva más amplia, mientras que el primer modelo puede asociarse a lo que se denominó la "Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA)", suscrita entre Cuba y Venezuela en 2004, y a las posiciones plasmadas en lo que se dio por llamar "Socialismo del siglo XXI", el segundo modelo mantiene fuertes conexiones con las políticas sociales de la socialdemocracia europea y está más en línea, en materia económica, con los planteamientos de libre comercio que pueden reflejarse, por ejemplo, en tratados como el de Mercosur o de libre comercio de carácter bilateral[219].

En este sentido, se ha marcado una clara separación entre los países que mantienen acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y los que proponían una "alternativa", ésta última asociada a un perfil ideológico y político contrario a lo que se consideraba una propuesta "imperialista". Para los defensores de las posiciones de izquierda radical, la crisis de 2008 se convirtió en un sólido argumento para poner en tela de juicio las expectativas en torno a la capacidad del mercado para poner coto a las que se consideraban imposiciones por parte de agentes externos.

El cambio, tanto del paradigma de desarrollo, como del orden económico internacional propuestos por la izquierda radical liderada por el gobierno bolivariano no tradujo en una propuesta programática integral y coherente. La retórica inherente a su proyecto no se plasmó en medidas concretas, al tiempo que hacía hincapié en un

[219] Entre estos acuerdos caben citar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte suscrito entre México, Canadá y los Estados Unidos o tratados bilaterales como los puestos en vigor en Chile, los países centroamericanos, la República Dominicana y el Perú.

pretendido sistema donde predominaban principios como el de la solidaridad, la complementariedad, el humanismo, la diversidad cultural, la justicia social, presente un bloque antagónico con los principios que defiende el capitalismo: el egoísmo, la competencia, la imposición de un estilo de vida foráneo y la guerra, como base de la maquinaria industrial de los países "poderosos". El "Socialismo del siglo XXI" también incorporaba una variada gama de eslóganes alusivos a la inclusión, la participación, el empoderamiento o el combate a la desigualdad.

Cuadro comparativo IV.2

Valores de los cuatro grandes presupuestos políticos

Capitalismo liberal	Socialismo	Neoliberalismo	Socialismo del siglo XXI
Eurocentrismo nacionalista	Eurocentrismo internacionalista	Identidad cosmopolita de clase	Cosmopolitismo multicultural y plurinacional
Racionalidad científica (colonialismo del saber)	Racionalidad científica (universalización del saber)	Racionalidad científica (patentización del saber)	Diálogo de saberes
Patria (identificada con propietarios)	Internacionalismo	Cosmopolitismo con hegemonía del Norte (apertura de fronteras en una sola dirección)	Patria identificada con las mayorías y enfrentada a los imperios
Ciudadanía como propietarios	Ciudadanía como proletarios	Ciudadanía como consumidores	Ciudadanía como derechos y deberes universales naturales
Bandera nacional	Bandera roja	Bandera de conveniencia	Bandera nacional como identidad antiimperialista
Capitalismo	Capitalismo de Estado	Capitalismo global	Globalización contrahegemónica y socialismo sustentable
Familia patriarcal (mujer como madre)	Familia patriarcal con acercamiento de los derechos de la mujer a los derechos masculinos (mujer madre y trabajadora)	Libertad sexual/derecho a la intimidad (mujer liberada como trabajadora/feminización de la pobreza)	Familia igualitaria (mujer con derecho a la igualdad social y a la diferencia de género)
Honor	Dignidad proletaria	Éxito	Reconocimiento social
Trabajo como virtud	Salario digno y derechos sociales	Enriquecimiento	Trabajo superador del marco capitalista (productivo material y reproductivo del mundo de la vida)
Trabajador como consumidor	Trabajador como héroe	Trabajador como coste de producción	Trabajador, libremente asociado, como creador de valor de uso
Familia y comunidad (dividida en clases)	Partido, sindicato y familia	Ámbito afectivo inmediato temporal	Comunidad (organizada en movimientos)
Persona	Colectivismo	Individualismo; autonomía individual	Multitud
Frugalidad	Suficiencia	Exceso	Sustentabilidad
Función social de la propiedad privada (responsabilidad social de la empresa)	Socialismo (como solidaridad y abolición de la propiedad privada)	Egoísmo como virtud (descalificación de la solidaridad acusándola de crear pobreza)	Autonomía colectiva
Productivismo	Productivismo	Productivismo	Ecologismo
Ocio comunitario	Ocio ligado a la creación de consciencia de clase	Ocio como consumo	Ocio como crecimiento personal
Estado nacional	Estado nacional	Estado nacional y estatalidad supranacional (a través de instancias internacionales no controladas popularmente)	Estado municipal, regional, central y supranacional controlados popularmente
Estatista y autoritario para garantizar la tasa de ganancia	Estatista y autoritario para la acumulación socialista	Mercantilista y autoritario para el beneficio individual. Libertario de derechas	Contrapoder y antipoder. Pluralidad ideológica y articulación pública no estatal y «neoestatal» (Estado experimental y «maternal»). Libertario de izquierdas
Conservador	Revolucionario	Reformista y/o reaccionario	Rebelde
Orientación simbólica hacia el futuro	Orientación simbólica hacia el pasado	Orientación simbólica hacia el presente (fin de la historia)	Orientación simbólica hacia una recuperación crítica del pasado y una reconstrucción utópica (Bloch) del futuro, actualizados ambos en el presente

Fuente: MONEDERO (2008). "Hacia una filosofía política del socialismo del siglo XXI. Notas desde el caso venezolano".

En síntesis, la región se vio inmersa en una pugna entre dos enfoques antagónicos sobre cómo abordar su desarrollo futuro, con una amplia gama de posiciones intermedias desde el punto de vista de la conformación de la institucionalidad. Mientras que el bloque encabezado por Venezuela proponía una remodelación completa de las viejas estructuras heredadas de las décadas de los ochenta y los noventa, el otro bloque buscaba hacer compatibles sus estructuras económicas y políticas a la arquitectura de los países avanzados.

El bloque bolivariano otorgaba al control de la estructura militar y la administración pública, en todos sus niveles, una prioridad muy alta, lo que representaba su yuxtaposición con la organización del partido de gobierno y la influencia directa de la cúspide jerárquica. Por el contrario, el bloque de izquierda no bolivariano profundizaba en la dinámica democrática, no sólo a efectos electorales, sino de interacción de las diferentes ramas del entramado institucional. Ello representó la paulatina eliminación de ñas expresiones autocráticas que se habían heredado de las dictaduras de décadas anteriores. El caso chileno es paradigmático en este sentido, pues no sólo se estableció una nueva convivencia entre las fuerzas armadas y la institucionalidad civil, sino que se propendió a espacios de dialogo más abiertos y plurales entre sectores económicos y sociales.

Las diferencias más acusadas se concentraban en el cómo, y no tanto en los objetivos perseguidos o, al menos, presentados formalmente. La lucha contra la desigualdad, asignatura pendiente para el conjunto de la región, era un claro ejemplo de un objetivo en el que había una clara coincidencia entre los bloques mencionados. En las estrategias para alcanzar dicho objetivo residen los puntos de diferenciación. Así, mientras que el bloque bolivariano abogaba por una acelerada redistribución de la riqueza dirigida desde las altas esferas del gobierno y manteniendo como eje de acción a una administración pública cada vez más partidizada, el bloque no bolivariano establecía nuevas conexiones entre las políticas públicas, el mercado y las exigencias de los actores sociales.

Desde la óptica económica y, concretamente, desde el plano fiscal, la búsqueda de una menor desigualdad fue atendida desde posiciones muy diferentes, cuando no opuestas. En efecto, el bloque bolivariano apuntaló su política fiscal en los ingentes recursos que estaban obteniéndose del incremento de las materias primas en los

mercados internacionales. El gasto público ascendía, sin tomar en cuenta la naturaleza no recurrente de los ingresos sobre los que se sustentaba. Los mecanismos de distribución de dichos ingresos reforzaron la conexión directa entre la población y los órganos de decisión del partido de gobierno, renovando y, en muchos casos, creando, redes clientelares de diverso calado. La reducción de la desigualdad de planteó en el marco de la relación ingresos fiscales no recurrentes, redes clientelares, gasto público de tinte asistencialista. Este modelo habría de demostrar su inviabilidad llegados los efectos de la crisis de 2008.

El tono de la reducción de la desigualdad en los países no alineados con el bolivarianismo fue, si se quiere, más moderado, pues apeló al fortalecimiento de las instituciones del Estado y a la primacía de éstas sobre las viejas redes clientelares creadas en el pasado. La redistribución no se basó, enteramente, en crecido flujo de ingresos derivado del auge de los precios de las materias primas, sino que se apoyó en una estructura de ingresos fiscales más diversificada y la creación de instituciones que permitieran estabilizar dichos ingresos en fases menos favorables del ciclo económico.

Gómez y Morán (2013) exponen que: "a pesar de que América Latina es considerada la región más desigual del planeta, en la última década se ha observado un cambio positivo en los índices de concentración de la renta mostrando una tendencia favorable que se espera que se consolide en el futuro. En la mayor parte de los países de la región el coeficiente de Gini[220] hacia el año 2010 ha sido inferior al del año 2000. El promedio regional de 0,54, en 2000, ha descendido hasta cerca del 0,50 en los últimos años y actualmente es inferior a cualquier valor de los últimos treinta años aunque, tal como se ha mencionado, el mismo continúa siendo superior al de otras áreas a nivel mundial".

[220] El coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad utilizada, por lo general, para medir la desigualdad de una distribución de ingresos, aunque puede ser aplicada a cualquier tipo de distribución. El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y donde el valor 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

Por su parte, Jiménez y López Azcúnaga (2012) indican que: "…recientes análisis apuntan a una disminución de esta desigualdad en la última década. Entre el año 2003 y 2010, la mayor parte de los países de la región han reducido sus índices de desigualdad. Este periodo sin precedentes, en el que la región no sólo creció a tasas sostenidas sino que además vio reducir su desigualdad, rompe con el llamado "casillero vacío" de Fajnzylber (1989) y presenta nuevas preguntas acerca de cuáles han sido sus causas y cuáles pueden ser los caminos para continuar en esta nueva senda de crecimiento con mayor igualdad".

Tabla IV.3

América Latina
Índice de Gini

País	1990	2000	2010
Bolivia	0,595 (a)	0,643	0,508 (b)
Brasil	0,627	0,640 (c)	0,576 (b)
Chile	0,554	0,564	0,524 (b)
Colombia	0,531 (d)	0,572 (c)	0,557
Costa Rica	0,438	0,474	0,492
Ecuador		0,559	0,495
El Salvador	0,507 (e)	0,531	0,454
Guatemala	0,582	0,560 (f)	0,585 (g)
Honduras	0,615	0,564 (c)	0,572
México	0,536	0,542	0,481
Nicaragua	0,582 (h)	0,583 (f)	0,478 (b)
Panamá		0,555 (i)	0,528
Paraguay		0,558 (c)	0,533
Perú	0,532 (a)	0,545 (c)	0,458
República Dominicada		0,537 (j)	0,554
Uruguay		0,456 (k)	0,422
Venezuela	0,471	0,468	0,394

(a) Corresponde a 1997.
(b) Corresponde a 2009.
(c) Corresponde a 1999.
(d) Corresponde a 1991.
(e) Corresponde a 1995.
(f) Corresponde a 1998.
(g) Corresponde a 2006.
(h) Corresponde a 1992.
(i) Corresponde a 2001.
(j) Corresponde a 2002.
(k) Corresponde a 2007.
Fuente: elaboración propia con base en la información de la CEPAL.

Tal y como se refleja en la tabla IV.1, la evolución de los coeficientes de GINI para 2000 eran dispares en América Latina, aunque se observa cierta tendencia al estancamiento. Al principio del período 2000-2010, el país que tenía el menor nivel del indicador era Uruguay, mientras el que tenía un peor desempeño era Bolivia. Apenas 3 países tenían coeficientes de Gini por debajo de 0,500. Este contexto cambia de forma sustancial en el año 2010, cuando se registra una disminución notable en los niveles del coeficiente para la mayoría de los países. Para este entonces, ocho países ya tenían cotas

del indicador inferiores a 0,500, mientras que Venezuela registraba un coeficiente de Gini de 0,394.

Sólo cuatro países experimentaron una distribución más desigual al final del período 2000-2010: Guatemala, país que sufre el mayor aumento, Costa Rica, que durante décadas había sido uno de los países con mejor desempeño en materia de desigualdad, República Dominicana y Honduras. En general, los países de menor tamaño, con un menor volumen de exportaciones y mayor dependencia a las importaciones de petróleo se vieron más afectados por la crisis de 2008 que los países con mayores recursos.

Entre los factores que explican la reducción de la desigualdad durante la primera década del siglo XXI destacan la generalización de gobiernos democráticos, una mayor presión social por impulsar reformas económicas y sociales que propiciaran la cohesión social, un mayor dinamismo en el mercado de trabajo, una mayor afluencia de transferencias recibidas por los hogares y los paulatinos, aunque profundos, cambios en la estructura educativa de la población[221].

El diseño y ejecución de la política fiscal fue un factor de primer orden en la disminución de la concentración del ingreso durante el período 2000-2010. En efecto, la política fiscal por el lado del gasto, especialmente a través del gasto público social y específicamente mediante la utilización de los programas de transferencias condicionadas se constituyó en un factor clave[222].

[221] Ver Gómez Sabaíni, Jiménez y Rossignolo (2012).

[222] Estos autores proponen que "el rasgo más distintivo de la desigualdad en la región y que afecta en gran manera a la relación entre política fiscal y desigualdad es la elevada desigualdad en la distribución del ingreso con una fuerte concentración en el decil más rico. La relación entre el quintil más rico y el quintil más pobre es en promedio de 14,5 veces, cifra muy superior a las presentadas por otras regiones en desarrollo tales como África Subsahariana (9,1), Asia Oriental y Pacífico (7,7), Oriente Medio y Norte de África (6,4) y Sur de Asia (6,1). Sin embargo, estas diferencias son aún mayores cuando analizamos las diferencias entre el decil más rico y el decil más pobre, indicando una mayor concentración de la riqueza en los estratos más altos. En América Latina el decil más rico supera en 27,9

Entre los aspectos que restringen la influencia de la política fiscal en la reducción de la desigualdad destacan la desigualdad territorial, la cual se expresa en una diferencia entre las oportunidades a las que pueden acceder los ciudadanos de los principales centros urbanos y aquellos que residen en el medio rural o urbano de menor tamaño; los niveles de pobreza, los cuales limitan la capacidad de la política fiscal para generar más ingresos e incrementar la eficiencia de la estructura tributaria; el elevado grado de informalidad de la economía y, en términos generales, de la estructura institucional, etc.

La política fiscal aplicada en los últimos años en la región permitió, siempre teniendo en cuenta las particularidades de cada caso, un aprovechamiento más amplio y efectivo de los recursos asociados al ciclo favorable de los productos de exportación. Ello es patente al comparar el desempeño en esta materia con respecto a otros períodos de la historia.

En América Latina, el gasto público total se ha mantenido relativamente estable, en torno a un 25% del PIB, desde principios de los años 90 hasta el inicio de la crisis financiera de 2008 cuando los países implementaron una estrategia basada en aumentar el impulso fiscal, lo que se tradujo en un significativo aumento de las erogaciones (CEPAL 2010a). Sin embargo, el aumento de la participación del gasto social en el gasto público total es significativo, pasando de representar alrededor del 45% del gasto público total a comienzos de los noventa a representar más del 60,0% en los últimos años.

Desde el punto de vista de la influencia de la estructura tributaria en la desigualdad, según Jiménez y López Azcúnaga (2012) los cambios en las políticas fiscales y en los sistemas tributarios de la región han ampliado la influencia redistributiva, aunque matizan que el sistema tributario sigue teniendo un efecto redistributivo muy limitado. De hecho, en algunos casos como los de Bolivia y Perú el impacto ha seguido siendo negativo o nulo.

---

veces el ingreso del decil más pobre, concentración que supone casi el doble de la siguiente región con mayor concentración del ingreso, África Subsahariana, cuya ratio es de 15,6 veces".

Tabla IV.4

América Latina
Gasto Social del gobierno central como proporción del PIB

	2000	2010	Var. Abs.
Gasto social total	**7,7**	**9,7**	**1,9**
Protección del medio ambiente	0,0	0,1	0,1
Vivienda y servicios comunitarios	0,5	0,7	0,2
Salud	1,3	1,7	0,4
Actividades recreativas, cultura y religión	0,1	0,1	0,0
Educación	3,2	3,7	0,5
Protección social	2,6	3,4	0,8

Fuente: elaboración propia con base en información de la CEPAL.

Tal y como se aprecia en la tabla IV.2, el gasto social total del gobierno central en relación al PIB experimentó un crecimiento de casi 2 puntos porcentuales entre los años 2000 y 2010, lo cual demuestra el esfuerzo realizado por parte del Estado para trasladar una parte del incremento de los ingresos fiscales hacia los sectores sociales menos favorecidos. En efecto, las categorías del gasto social que registraron un mayor incremento fueron las relacionadas con la protección social y la educación. Este hecho es importante, pues buena parte de la literatura que aborda la naturaleza del problema de la desigualdad establece que son la educación y la formación de redes de protección social, los ámbitos que más promueven la igualdad.

Destaca que los países que llevan a cabo un mayor esfuerzo en términos de gasto social son aquellos que obtienen mejores resultados en cuanto a la disminución de la desigualdad. Los casos de Venezuela y Bolivia, constituyen dos ejemplos en los que el gasto social contribuyó de manera considerable a la disminución de la desigualdad, mientras que otros casos, como el de Chile, evidencian que aún es necesario un mayor esfuerzo en esta materia, sin renunciar a la estabilidad macroeconómica y la moderación fiscal. Existe un tercer grupo, entre cuyos miembros sobresale Costa Rica, en el que se evidencia un aumento importante del gasto social y, por el contrario, se registra un

aumento de la desigualdad. En este caso particular, y en otros donde los avances en materia de desigualdad son escasos, podrían estarse evidenciando problemas en la gestión y correcta ejecución del gasto social.

En un Jorrat (2010) muestra que en Chile el sistema tributario fue regresivo en la década de los noventa, pero habría pasado a ser levemente progresivo en los últimos años. En efecto, el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso pasa de 0,5754 en 1990 a 0,5764 en 2000 luego de aplicar algunos cambios en la estructura impositiva en la que se potenciaban los impuestos asociados a la renta y a las ganancias. Es apenas en 2010, cuando el país muestra un descenso en el coeficiente que, sin embargo, es de escasa magnitud y palidece si se le compara con el obtenido por otros países de la región.

En términos generales, las estructuras tributarias en América Latina presentaban hasta finales de los noventa una reducida participación de los impuestos sobre a la renta, al mismo tiempo que un elevado peso de tributos como el IVA, de naturaleza muy regresiva. Cabe destacar que los impuestos de carácter patrimonial eran inexistentes o no tenían el peso suficiente como para que su contribución a la corrección de la desigualdad fuera significativa. Este hecho se constituye, sin lugar a dudas, en otro factor que condicionaba la capacidad de la política fiscal para reducir la desigualdad.

Asimismo, Jiménez y López Azcúnaga (2012) refieren que previamente a los efectos de la política fiscal, los coeficientes de Gini en los países de América Latina suelen ser similares y hasta inferiores a los niveles de desigualdad de los países más desarrollados. Sin embargo, mientras que en los países industrializados el coeficiente de Gini disminuye sustancialmente debido a los efectos de los impuestos y las transferencias públicas, en los países en desarrollo los cambios logrados son sólo marginales. Esto demuestra que la naturaleza de la reforma tributaria en los países de la región estuvo diseñada, por lo general, con fines recaudatorios, sin ahondar en la influencia que los impuestos pueden tener en la mejora de los indicadores sociales, especialmente, los referidos a la equidad.

A lo anterior se sumaba que la política tributaria, en su conjunto, no corregía la baja y volátil carga fiscal, al tiempo que los niveles de evasión y/o elusión se mantenían en cotas muy elevadas. Estos factores sobrecargaban la capacidad recaudatoria del

sistema tributario, lo cual se traducía en un incremento aún mayor de los impuestos de más fácil recaudación, pero que a la vez eran los más regresivos.

En cuanto al primer factor, América Latina presentaba una carga tributaria más baja que el promedio de países de la OCDE, aunque con una clara tendencia a la reducción de dicha brecha. En efecto, mientras que la diferencia entre ambos bloques era de 18,9 puntos porcentuales en 1990, ya para 2010 la brecha se había reducido a 13,8 puntos porcentuales.

Tal y como se presenta en la tabla IV.3, la presión fiscal ha aumentado en América Latina unos 5,3 puntos porcentuales entre 1990 y 2010, lo cual pone de manifiesto, no sólo el impacto de la reformas en la estructura tributaria, sino el esfuerzo por mantener una progresión en la recaudación tratando de mantener más a raya la evasión y elusión fiscales. En el contexto latinoamericano, Brasil siguió siendo, en 2010, el país que más presión tributaria ejercía sobre sus ciudadanos, seguido de Argentina y Uruguay. En el otro extremo se encuentra Venezuela, país que muestra una presión fiscal de apenas 11,8% del PIB y que fue el único miembro latinoamericano que redujo la carga fiscal, tanto en el período 1990-2000, como en el 2000-2010.

Tabla IV.5

América Latina y OCDE
Presión fiscal
(ingresos tributarios del sector público como porcentaje del PIB)

País	1990	2000	2010	Var p.p. 1990/2000	Var p.p. 2000/2010
Argentina	12,4	18,0	26,7	5,6	8,7
Bolivia	8,1	16,4	23,3	8,3	6,9
Brasil	25,4	29,5	32,4	4,1	2,9
Chile	17,0	18,8	19,5	1,8	0,7
Colombia	9,0	14,6	18,0	5,6	3,4
Costa Rica	16,1	18,2	20,8	2,1	2,6
Ecuador	7,1	10,1	16,3	3,0	6,2
El Salvador	10,5	12,1	15,1	1,6	3,0
Guatemala	9,0	12,4	12,4	3,4	0,0
Honduras	16,2	15,3	17,3	-0,9	2,0
México	15,5	16,5	18,5	1,0	2,0
Nicaragua	nd	13,0	18,0	na	5,0
Panamá	14,7	17,4	18,9	2,7	1,5
Paraguay	5,4	14,5	16,5	9,1	2,0
Perú	12,1	14,6	17,8	2,5	3,2
República Dominicana	7,8	11,7	12,3	3,9	0,6
Uruguay	19,6	21,6	26,0	2,0	4,4
Venezuela	18,1	13,6	11,8	-4,5	-1,8
América Latina	**13,2**	**16,0**	**19,0**	**2,8**	**3,0**
OECD	**32,1**	**34,2**	**32,8**	**2,1**	**-1,4**

Fuente: elaboración propia con información de la OCDE.

La elevada volatilidad que habitualmente había caracterizado al ámbito fiscal, el cual se había estado sujeto a las fluctuaciones de los precios de los escasos productos de exportación, condicionó la capacidad de las políticas de redistribución del ingreso. Mayores tasas de desempleo en los estratos pobres y la falta de oportunidades laborales suelen traducirse en cotas de informalidad más altas, lo cual impone serias limitaciones a las posibilidades recaudatorias y genera una mayor rigidez del gasto fiscal. En este sentido, se crea un círculo vicioso en el que las capas de población con menores ingresos son, en parte causa, y en parte efecto, de las limitaciones de la reforma tributaria.

Una de las vías seguidas por la mayor parte de los países de la región fue la de recurrir a los impuestos indirectos para tratar de moderar la volatilidad de los ingresos fiscales y mantener su capacidad de compra en el tiempo debido a su rápida recaudación. Este tipo de impuestos, sin embargo, es una dura carga que deben soportar las rentas más bajas, pues su imposición no discrimina según el nivel de renta, sino con base en el consumo realizado.

En la tabla IV.4 se refleja el peso cada vez mayor de los impuestos indirectos en la estructura tributaria, aunque si es posible identificar que el mayor incremento se concentró en el período 1990-2000. En este sentido, durante el período 2000-2010 la relación entre impuestos indirectos y PIB sube unas tres décimas, al tiempo que seis países la reducen. Entre los países que más disminuyen el peso de los impuestos indirectos están Perú y Chile, con variaciones de 1,8 puntos porcentuales y 1,7 puntos porcentuales, respectivamente.

Tabla IV.6

América Latina
Ingresos tributarios indirectos como porcentaje del PIB

País	1990	2000	2010	Var p.p. 1990/2000	Var p.p. 2000/2010
Argentina	nd	5,3	7,5	na	2,2
Bolivia	6,1	12,5	12,6	6,4	0,1
Brasil	5,5	6,2	6,2	0,7	0,0
Chile	9,7	10,9	9,2	1,2	-1,7
Colombia	3,6	5,3	6,4	1,7	1,1
Costa Rica	7,4	8,5	8,2	1,1	-0,3
Ecuador	4,3	6,3	8,6	2,0	2,3
El Salvador	5,5	6,9	8,3	1,4	1,4
Guatemala	5,4	7,7	7,0	2,3	-0,7
Honduras	9,4	10,7	9,7	1,3	-1,0
México	5,4	5,0	4,1	-0,4	-0,9
Nicaragua	nd	8,8	9,2	na	0,4
Panamá	5,2	4,3	5,1	-0,9	0,8
Paraguay	6,1	7,3	9,7	1,2	2,4
Perú	6,8	10,2	8,4	3,4	-1,8
República Dominicana	5,5	8,7	8,8	3,2	0,1
Uruguay	11,9	12,0	12,3	0,1	0,3
Venezuela	2,1	6,5	7,1	4,4	0,6
América Latina	**6,2**	**8,0**	**8,2**	**1,7**	**0,3**

Fuente: elaboración propia con información de la CEPAL.

Las limitaciones que impuso la política fiscal, tanto desde el punto de vista del gasto público, como de la estructura tributaria en el proceso de reducción de la pobreza y la desigualdad se constituían en una seria traba para el crecimiento y fortalecimiento de las clases medias. Este proceso ha representado uno de los logros más trascendentes de la bonanza económica y la aplicación de una política fiscal más progresista.

A este respecto, Paramio (2009) destaca, sin embargo, que durante la primera década del siglo XXI ya es posible identificar un crecimiento económico más estable que se expresó en una mejora del empleo formal, incluyendo en muchos países el empleo público, lo cual establece una clara diferencia con lo ocurrido en décadas anteriores. Esta mayor estabilidad se tradujo en una recuperación de las clases medias-

medias, a la vez que permitió el surgimiento de una nueva clase media-baja como fruto de las políticas redistributivas y del aumento de las oportunidades de empleo.

La naturaleza del fenómeno de la revitalización de las clases medias en América Latina, además de la sostenida expansión de la actividad económica, estuvieron íntimamente ligados, según Paramio, a la intensiva política de transferencias monetarias directas y de otras políticas de redistribución que se sumaron al crecimiento económico sostenido de casi una década y que sólo se vio moderado por crisis de 2009.

Desde el punto de vista político, la proyección de las clases medias tuvo una notable influencia en la oposición a Hugo Chávez en Venezuela y a Cristina Fernández de Kirchner en Argentina. Las movilizaciones contra las retenciones a las exportaciones decididas por el gobierno argentino, la oposición a la manipulación del Poder Judicial en Ecuador o la ralentización del avance hegemónico del chavismo gracias al dinamismo del movimiento ciudadano en Venezuela fueron claras señales de una clase media fortalecida, aún de forma coyuntural, por la relativa bonanza del período 2000-2010[223].

En el caso de Venezuela, Paramio subraya algunos de los elementos que han dibujado la evolución de las clases medias: "en Venezuela, aunque las cifras sean polémicas, el fuerte dinamismo económico que se produjo entre 2004 y 2008, sumado a las políticas sociales (las "misiones"), parece haber conducido a una fuerte reducción de la pobreza y de la extrema pobreza: el porcentaje de hogares pobres había bajado a 31,6% en el primer semestre de 2009, frente a 49,99% del primer semestre de 1999, y la pobreza extrema había pasado de 19,86% a 8,70% durante el mismo periodo, según cifras del Instituto Nacional de Estadística.

[223] Ver Paramio (2009), quien ahonda en las características de las movilizaciones promovidas por amplios sectores de la clase media en América Latina y sus consecuencias en los procesos políticos de los países del bloque bolivariano.

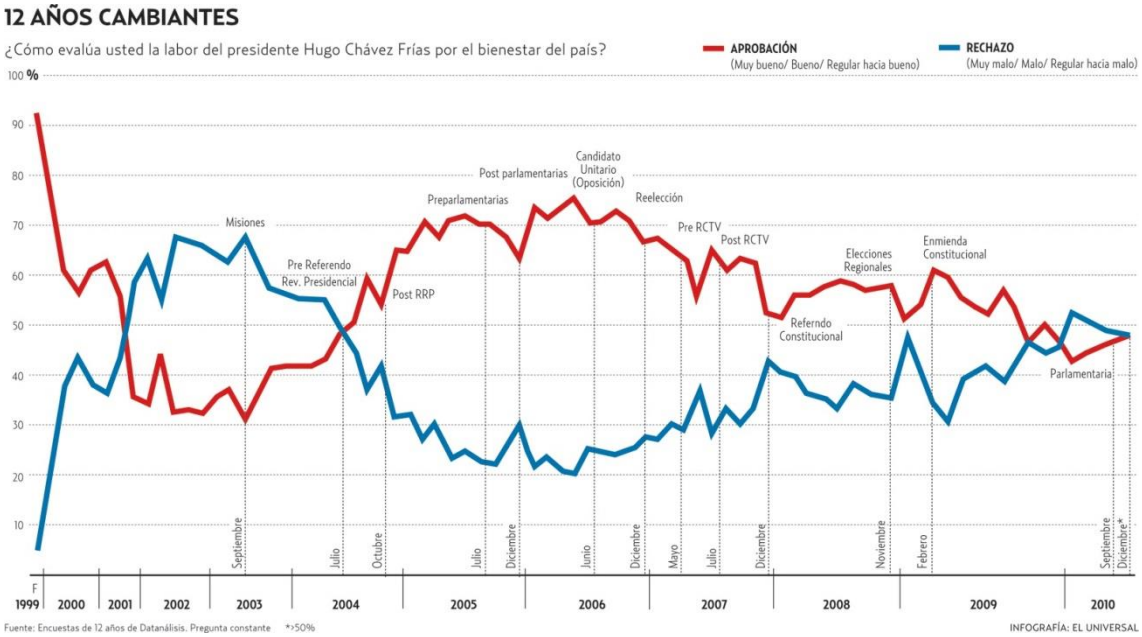
En el caso concreto de Venezuela, según los estudios de Datanálisis[224], la estructura social no parece haber cambiado sustancialmente entre 1998 y 2007. El estrato C (clase media) habría pasado de 18% a 18,3%, y la caída en más de cinco puntos del estrato D (clase baja, equivalente a 33,6% en 2007) se vería compensada por el incremento del estrato E (45,7% en 2007). Dentro del estrato C, las mejoras salariales en el sector público habrían beneficiado al subgrupo C-, en el que se incluirían funcionarios y Fuerzas Armadas, y especialmente a los altos cuadros y empresarios vinculados al gobierno. Este hecho se debió a que la política social de Chávez era poco eficiente en su relación entre gasto y resultados[225], al tiempo que su gobierno no fue capaz de moderar la inflación y mejorar la gestión de los servicios públicos y de infraestructuras dirigidos a los sectores de renta más baja.

En contraste con lo afirmado por Paramio (2009), en Venezuela, según datos a 2009, solo 20% del estrato medio apoyaba a Chávez, mientras que 40% se declaraba opositor y otro 40% "neutral". Este resultado, muestra un claro deterioro en los apoyos a la figura del carismático presidente, pues éste contaba con una alta popularidad entre la clase media (91,4% en 1999).

[224] Datanálisis es una de las firmas más importantes de Venezuela dedicada a la realización de encuestas y al análisis económico y político. Es una de las referencias más citadas para estudiar la evolución del país durante los últimos veinte años.

[225] Francisco Rodríguez (2008). "An Empty Revolution: The Unfulfilled Promises of Hugo Chávez". Foreign Affairs, 3-4.

Gráfico IV.9



En el caso de Venezuela, a diferencia de otros países como Brasil o Ecuador, los planteamientos de izquierda no han logrado reunir un apoyo amplio y estable de las clases medias. A pesar de la bonanza económica por la que atravesó el país durante buena parte del período 2000-2010 y que se caracterizó por el incremento del crédito, los subsidios al consumo y el aumento del empleo público, las clases medias se vieron sometidas a una persistente erosión de sus ingresos por la espiral inflacionaria o la contante injerencia del gobierno en la vida económica y social.

La inestabilidad política, el constante acoso del gobierno venezolano a las posiciones políticas de la mayor parte de la clase media y la ineficacia para hacer frente al grave problema de la inseguridad son factores que contribuyeron a incrementar el grado de desafección de las clases medias para con los planteamientos y tesis del llamado "Socialismo del siglo XXI" y las posturas más personalistas del movimiento bolivariano.

El caso de Chile muestra ciertas similitudes con Venezuela y, en general, con América Latina en su conjunto, en lo que respecta a la reducción de los niveles de

pobreza y una cierta resistencia a una disminución significativa de la desigualdad. La evolución de la pobreza encuentra su base en el crecimiento económico experimentado durante la década del 2000, el cual se expresó en una drástica disminución del desempleo, la ampliación de la franja de empleo calificado, y el desarrollo de una política fiscal focalizada hacia los segmentos sociales de menores ingresos.

Barozet y Fierro (2011) señalan, sin embargo, que: "…si bien las políticas públicas aplicadas han sido exitosas en la reducción de la pobreza durante el período (por lo menos hasta el 2006), con ellas no se ha buscado alterar los rasgos fundamentales del actual modelo de desarrollo, especialmente en lo que respecta a las fuertes desigualdades en el ingreso de los chilenos. A pesar de los buenos resultados descritos anteriormente, todavía persisten altos niveles de desigualdad socioeconómica: Chile se encuentra entre los países con peor distribución del ingreso en América Latina y en el mundo. La ausencia de políticas públicas tendientes a redistribuir los frutos del crecimiento económico ha sido una de las más difíciles de abordar, a pesar de presentar Chile una proyección de crecimiento económico del 6.3% para el año". El problema radica en el hecho de que en Chile la distribución del ingreso es demasiado asimétrica y se concentra en el 10% más rico de la población (décimo decil), el que capta aproximadamente el 45% de todo el ingreso, mientras que el 10% más pobre capta sólo el 1% (primer decil).

En contraposición a lo que ocurre en Venezuela y buena parte de la región, Chile es uno de los países de la región en el que los sectores medios se encajan en el ámbito de la formalidad, en torno al 64.2%. Los trabajadores independientes, sin embargo, suelen presentar una mayor tasa de informalidad laboral, lo que asociado a lo laxo de la obligatoriedad de cotizar en los sistemas de pensiones crea cierto estado de vulnerabilidad social y dificulta una reducción sistemática de la desigualdad.

Es interesante mencionar que la reducción de la pobreza, los bajos niveles de informalidad que se han alcanzado, la ampliación de los derechos sociales y la relativa contención del problema de la desigualdad durante los gobiernos de Ricardo Lagos y Michelle Bachelet, una parte de la sociedad chilena dio un giro en su apoyo a la Concertación, votando por el líder de la derecha Sebastián Piñera.

Si bien, desde un punto de vista electoral, la derrota de la Concertación fue el reflejo del desgaste de su gestión política y social, a lo que se suma el atractivo de la alternancia, es posible afirmar que el sistema de partidos chileno confirmó un apoyo mayoritario de la sociedad, tanto desde la perspectiva de la política económica, como de la dinámica política que permite la introducción de constantes mejoras para la ciudadanía.

4.4. Fortalezas y debilidades regionales: una lectura en clave institucional

Tras la crisis global de 2008, América Latina pareció estar en mejores condiciones para continuar en la senda de las mejoras sociales gracias, en parte, a la creación de una red pública para sostener la disminución de los niveles de pobreza. En este sentido, en la mayor parte de los países se sentaron las bases para un nuevo consenso político y social en torno de la necesidad de conciliar el crecimiento económico con la cohesión social, y que superara las evidentes limitaciones del modelo asociado al "Consenso de Washington".

Entre las tareas pendientes de la región se identifica de una política que permita cohesionar un sistema de atención de las clases medias, los trabajadores y los sectores marginados, de forma de dar forma a un aparato de bienestar social en una fase incipiente. En muy pocos países existen fórmulas políticas creíbles que puedan desarrollar este propósito.

Tal vez aquellos países en los que se está desarrollando con mayor profundidad la visión socialdemócrata es donde más posibilidades existen de dar forma a un estado del bienestar tal y como existe en Europa. La competencia de las propuestas personalistas y plebiscitarias sirve de referencia para realizar comparaciones y consolidar la labor por conseguir la estabilidad y construir programas viables en el tiempo. Así, el éxito de las propuestas como la de Chile o Uruguay permite confrontar planteamientos conservadores de derecha que privilegien a los sectores más pudientes de la sociedad o propuestas de carácter radical que no garanticen estabilidad y desarrollo a largo plazo.

En este sentido, es preciso destacar la diferencia existente entre la política económica desarrollada por el grupo de países con gobiernos de izquierda moderados como Chile o Uruguay, y los países de la "alternativa bolivariana". Mientras que en el primer grupo es posible identificar una senda de crecimiento económico sostenido y estable, el segundo grupo se caracteriza por la volatilidad.

En los casos de Chile y Venezuela, tal y como se analizará en los próximos capítulos, se identifica la influencia de los ingresos provenientes de la venta de recursos minerales en los mercados internacionales. Así, mientras los gobiernos de izquierda de Chile han apostado por la creación de mecanismos que aseguren la regularidad en el aprovechamiento de los ingresos, la gestión de Chávez optó por un modelo en el que la administración de los recursos públicos está al servicio de los objetivos políticos, tanto en el plano nacional, como en el internacional.

Una de las debilidades de la economía latinoamericana es, sin duda alguna, el elevado grado de informalidad económica y laboral, situación que resulta ser más profunda y compleja de lo que sería deseable. Ya sea por su exclusión involuntaria del mercado formal de trabajo o por la elección racional del mismo trabajador de salirse del mismo, lo incentivos que impulsan a los individuos a formar parte del ámbito informal siguen siendo poderosos.

La naturaleza de la estructura impositiva, el desplazamiento de mano de obra no calificada o la inestabilidad en ciertos sectores económicos intensivos en mano de obra, son algunos de los factores que permiten establecer el punto de partida a partir del cual debe rediseñarse la estructura institucional. La trascendencia de este tema radica en el hecho de que la desigualdad y la pobreza están íntimamente ligadas a la informalidad, mientras que se ven afectados el mercado de trabajo, las relaciones existentes entre los gobiernos y las empresas privadas, las estadísticas de cuentas nacionales y sociales, entre otros ámbitos. A esto último se suman, además, aspectos relacionados con la calidad de las instituciones y el nivel de gobernanza, así como con la relación entre los contribuyentes y el Estado mediante la provisión de bienes y servicios públicos.

Varios estudios en la materia han presentado claras pruebas de que el sistema tributario influye sobre la economía informal dado que los impuestos y los aportes a la seguridad social se suman a los costes de la mano de obra y éstos constituyen factores

clave en lo que respecta a la informalidad. Así, cuanto mayor sea la diferencia entre el coste total de la mano de obra en la economía oficial y las ganancias del trabajo una vez deducidos los impuestos, mayor será el incentivo para que empleadores y empleados eviten esta diferencia y se sumerjan en la economía informal por medio de la elusión o la evasión de las obligaciones impositivas.

En materia fiscal, el principal problema que enfrentan los sistemas tributarios es el alto nivel de evasión e incumplimiento. Ya sea por razones vinculadas a la falta de compromiso de las sociedades con la necesidad de generar fondos para el financiación de gastos sociales, ya sea por razones vinculadas con las complejidad de los sistemas para ciertos sectores económicos, o bien por el nivel de las alícuotas en la imposición indirecta o la existencia de amplios beneficios o franquicias a determinados contribuyentes, la cuestión de la evasión en América Latina tiene que ver con que estas razones han perdurado a lo largo de los años en la vida tributaria de los países de la región.

La distinción fundamental que se observa entre el pasado y el presente es el grado de consciencia actual sobre este fenómeno como una cuestión endémica que debe ser atacada por todos los medios posibles, ya sea en el plano doméstico como internacional.

Las administraciones tributarias actualmente el desafío del nuevo paradigma antes analizado y tienen que combatir, con estrategias muchas veces obsoletas, fenómenos evasivos nuevos tales como el lavado de dinero, la fuga de capitales, la existencia de empresas multinacionales, el planeamiento tributario a nivel internacional y, aún más, las restricciones jurídicas que cuestionan en muchos países el conocimiento sobre los flujos de información.

La reducción del grado de evasión tributaria, no sólo pasa por mejorar la administración de los impuestos y los mecanismos de control y fiscalización de los contribuyentes, sino que requiere considerar los mecanismos a través de los cuales los individuos interactúan con la administración. En particular, existe una relación entre el compromiso fiscal y el nivel de cumplimiento tributario. En ese sentido, la administración tributaria debe asumir un rol protagonista en la concientización de la ciudadanía acerca de la responsabilidad social que implica pagar debidamente los impuestos establecidos por el Estado.

Al aspecto vinculado con la ineficacia de la institucionalidad fiscal para combatir la evasión impositiva es evidente que el otro factor que influye en la efectividad de la política fiscal es la falta de una red de información y conocimiento capaz de establecer objetivos claros y desarrollar planes sostenibles en el largo plazo.

Es importante destacar los cambios en la relación entre el Estado y la economía, los cuales han pasado por una convulsa e impopular etapa durante los años noventa del siglo XX y una primera década del siglo XXI en la cual se posiciona en el imaginario regional la dicotomía entre dos visiones, dos modelos. En todo caso, la ciudadanía ha incorporado una concepción del Estado como ente generador de integración social y equidad, pero en coexistencia con una economía donde el mercado ocupa una posición central. A este respecto, el desempeño económico ya no se limita al plano interno, sino que se proyecta a las relaciones con un marco internacional globaliza.

En este sentido, la resolución de los graves problemas económicos de la región como la pobreza o la desigualdad sólo pueden ser atendidos adecuadamente por medio de la coordinación entre la ciudadanía y el Estado para propiciar la incorporación de mecanismos que permitan una mayor participación. Así como el Estado se redimensiona ante la presencia de un mercado que casi todos consideran necesario, adquiere nuevas atribuciones y fortalece muchas de las que le eran propias, resulta evidente que la ciudadanía aumenta sus niveles de exigencia de rendición de cuentas, lo cual se traduce en más transparencia, más información y en mecanismos de control efectivo sobre las políticas públicas.

Los países que han logrado alcanzar mayores cotas de interacción entre Estado y mercado, entre Estado y ciudadanía, con aquellos que consiguen mejores resultados en lo que a efectividad y eficiencia institucional se refiere. Instituciones más fuertes, mejor coordinadas y más diáfanas son las que permiten lograr avances en ámbitos como el de la política económica y, especialmente, en la política fiscal. Ello puede ser constatado en la capacidad de las instituciones fiscales en países como Chile o Uruguay, o en países como Cuba o Venezuela.

Un aspecto a tener en cuenta en la evolución política e institucional del cambio social es la gestión de la frustración de las expectativas de la población, la cual se enfrenta a los problemas de desigualdad y pobreza descritos. Niveles de educación más

altos y un mayor acceso a los medios de comunicación modifican la capacidad crítica de los ciudadanos, el grado de tolerancia al incumplimiento de las expectativas y la naturaleza de las fuentes del conflicto y malestar que dificultan la gobernabilidad democrática. Es así como la conflictividad entre Estado y ciudadanía es muy heterogénea en la región, lo cual se evidencia en los casos que competen al presente estudio: Chile y Venezuela.

En este contexto, la ciudadanía ya no se satisface con las ofertas políticas ni con las opciones de una prometedora economía de mercado. Los ciudadanos tienden a ser más realistas, críticos e informados y poseen una visión más clara de su autonomía y libertad de acción. Mientras que los gobiernos de izquierda chilenos han abogado por la negociación entre las demandas de la ciudadanía y la incorporación de elementos progresivos en sus políticas públicas, entre ellas, la fiscal, la izquierda radical en Venezuela ha apostado por un esquema de imposición de decisiones desde arriba y un elevado grado discrecionalidad en la toma de decisiones y ejecución de las medidas fiscales.

El debate económico y político en Chile, por su parte, se canaliza a través de las instancias legislativas y los procesos de negoción en los que participa el nivel ejecutivo. Las leyes y normas deben discurrir por un proceso compuesto de varias etapas de discusión y confrontación de ideas y planteamientos. El caso de Venezuela es distinto, por el elevado componente discrecional que se evidencia en un tipo de gobernanza basada en el decreto presidencial y la cesión de competencias legislativas al poder ejecutivo.

En la región es posible identificar casos más cercanos al venezolano y casos más cercanos al chileno. Uruguay es un ejemplo de esa tendencia que se muestra en Chile. Bolivia, Ecuador son, por su parte, experiencias que han asimilado muchas de las características que ha difundido el gobierno personalista y de izquierda radical de Hugo Chávez.

Son muchos los autores que describen un panorama en el cual los conflictos sociales en las sociedades latinoamericanas han aumentado e, incluso, exacerbado, aunque también se han fragmentado. Son conflictos de reacción y protesta, y en otros, de nuevas fuerzas socioculturales que configuran nuevas opciones políticas. Estos

conflictos ponen de manifiesto las dificultades de las instituciones y del Estado para lograr integración, reconocimiento y progreso social. De alguna manera se están gestando nuevos mapas políticos que no tienen un único referente de orientación sino varios, intensos y limitados.

CAPÍTULO 5. EL ANDAMIAJE Y DESARROLLO DE LA POLÍTICA FISCAL EN CHILE Y VENEZUELA

5.1. Un recorrido por la política fiscal en las décadas de los ochenta y los noventa del siglo XX

5.1.1. Chile: legado de la dictadura y las reformas democráticas en el ámbito fiscal

Las políticas fiscales aplicadas en Chile y Venezuela y el proceso de diseño de las mismas han estado definidos, en buena medida, por la evolución de sus instituciones políticas y económicas. En ambos casos, la definición de la política fiscal ha oscilado entre la discrecionalidad y la elevada influencia del poder ejecutivo, y mecanismos de toma de decisiones más participativos, en los cuales la vía parlamentaria cobraba un mayor peso e, incluso, actores independientes entraban a formar parte de proceso.

Desde otra perspectiva, la política fiscal de ambos países estuvo marcada por el cambio entre la enorme influencia que adquirieron las posiciones desarrollistas de los años sesenta y setenta, promovidas por la Cepal y un grupo muy amplio de economistas latinoamericanos y, la consolidación de un amplio bagaje de planteamientos de corte liberal que abogaba por una menor intervención del Estado y la consolidación de los mecanismos de asignación del mercado.

En la década de los setenta los primeros atisbos de la influencia de la visión liberal comenzaron a observarse en Chile, en el marco de la dictadura de Pinochet. Dicha visión comienza a poner en entredicho la eficacia del modelo económico basado en la sustitución de importaciones y propone una gradual apertura de la economía al sector privado, una mayor autonomía de ciertas instituciones clave como el banco central y el incremento del grado de diversificación de la economía con el objeto de orientarla s los mercados externos. El asentamiento del régimen dictatorial permitió, de una u otra forma, la adopción de medidas de este tipo, al tiempo que la resolución de los conflictos sociales se hacía por la vía de la imposición y la coerción.

El Chile de la segunda mitad de la década de los setenta heredaba, no sólo una gran inestabilidad económica del gobierno de Allende, sino que tuvo que lidiar con la ineficiencia de un aparato industrial condicionado por la dinámica del modelo de sustitución de importaciones, y que se vinculó, por razones políticas, a la clase obrera y una clase media urbana insatisfecha y políticamente militante. En este sentido, la renovación del aparato industrial cumplía, desde esta perspectiva, con un doble propósito, pues además de reducir la influencia de la política en la toma de decisiones gerenciales y productivas de las industrias, buscaba identificar las ventajas comparativas e, incluso, competitivas, que por naturaleza o evolución propia poseían éstas[226].

La aplicación de una agenda de reformas en Chile no fue sencilla, pues los ajustes realizados trajeron consigo un período de inestabilidad vinculado a un proceso de experimentación en el plano económico. Asimismo, es preciso recordar que el gobierno chileno contó con el apoyo generalizado de un grupo de organismos económicos de naturaleza multilateral, los cuales, no sólo brindaron asesoría técnica, sino abundante financiación en condiciones muy favorables. A partir de entonces, Chile inició una senda de crecimiento que marcaría un hito, no sólo en su historia económica, sino en la toda América Latina[227].

---

[226] Para una mejor aproximación al terreno de la relación entre relaciones políticas y productivas durante los años en el que estuvo vigente el modelo desarrollista y de sustitución de importaciones en Chile, ver a Del Búfalo y López Maya (2002).

[227] A este respecto es interesante citar a Wilhelmy y Durán (2003), quienes hacen una revisión detallada de las relaciones exteriores de Chile, desde la caída de Allende, hasta la llegada del PSCh al poder. En este sentido, los autores afirman que, durante el gobierno de Pinochet existió una oposición sistemática al régimen por parte de un amplio sector del entramado multilateral internacional. Ejemplo de ello fueron las recurrentes muestras de rechazo por parte de las Naciones Unidas y el sistema interamericano, con algunas excepciones. La principal de éstas fue la constituida por Estados Unidos, país que apoyó, tanto de forma directa, como a través de su influencia en organismos como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, el proceso de ajuste y recuperación de la economía chilena. En este sentido, puede afirmarse que, si bien desde el punto de vista de las instituciones más "políticas" del entorno internacional se registró una oposición sistemática al régimen pinochetista, no ocurrió lo mismo desde la esfera de los organismos encargados de la financiación y la promoción al desarrollo multilaterales. Toussaint (2004), redunda en el análisis de este proceso dicotómico, dando pistas acerca de cómo la afluencia de recursos a la economía chilena desde 1973 permitió al régimen de Pinochet

Este apoyo amplio, pero a la vez muy condicionado, por parte de los organismos económicos como el BM y el FMI contribuiría a reproducir una estructura de incentivos en la que los principios de sostenibilidad financiera y fiscal, así como aquéllos que primaban la rápida inserción de Chile en el sistema de comercio mundial, se impondría sobre consideraciones de distinta naturaleza, como las que destacaban la necesidad de una mayor equidad económica y una más extendida red de inclusión de las clases menos favorecidas. En este contexto, luce comprensible el elevado grado de desarrollo que alcanzaron las instituciones económicas que se insertaban en los objetivos de los actores multilaterales, mientras que languidecían o desaparecían aquellas con un carácter más social, las cuales quedaban en una especie de suspendo hasta que los beneficios de la estabilidad macroeconómica y el auge de la actividad exportadora se precipitarán hacia la población y permitieran una mejora de su calidad de vida. Esto, sin embargo, no llegó a producirse, lo cual queda evidenciado en los elevados niveles de pobreza y desigualdad de la sociedad chilena que pervivían en el momento de la transición democrática.

El logro de mayores cotas de estabilidad macroeconómica y la consolidación de una fase de crecimiento sostenido no serían capaces de resolver algunos de los problemas sociales más acuciantes de la sociedad chilena: el elevado grado de desigualdad del ingreso, los índices de pobreza y la exclusión a la que estaba sometida de casi la mitad de la población. El ingente flujo de recursos provenientes de la financiación exterior se orientaba, principalmente, al sostenimiento de las cuentas fiscales del gobierno de Pinochet y a la promoción de un sector productivo orientado a los mercados internacionales.

O'Donnell (2009) señala que el gobierno chileno, entre otros de América Latina, encaja bien con el modelo burocrático-autoritario, en el cual prevalecía un tipo de política pública en la que destacaba el saneamiento de las finanzas públicas. Tras la crisis de fines de los sesenta, con el fracaso económico de los gobiernos democráticos y

apuntalar sus finanzas públicas y promover con fuerza al sector exportador. Chile, destaca el autor, recibió este apoyo económico internacional, no sólo por su sólido apoyo a las posiciones defendidas por Estados Unidos, sino por erigirse en un bastión y ejemplo de las políticas económicas liberales en el contexto latinoamericano.

la falta de entendimiento de los políticos, surgen en la región gobiernos autoritarios asesorados por tecnócratas, que se caracterizan por la represión política y la exclusión de la participación democrática; su objetivo es el progreso económico ordenado y la modernización del país. La combinación militar-tecnócrata aísla al gobierno y a la economía de la agitación política y de las presiones de grupos de interés.

Por su parte, Ricardo French-Davis (2012) sintetiza la política económica desarrollada entre 1973-1981 en el marco de un programa de liberalización ortodoxo que, si bien logró una reducción de la inflación y una mejora de las finanzas púbicas hasta alcanzar una situación de superávit fiscal, no fue capaz de consolidar el equilibrio externo y un nivel de inversión productiva sostenible en el largo plazo. La profundidad del ajuste, una coyuntura nacional e internacional desfavorable desde el punto de vista financiero y las carencias en la gestión de las necesidades sociales, se tradujeron en una crisis bancaria y cambiaria que desembocaron en mayor pobreza y desigualdad[228].

A partir de 1982, la política económica del gobierno chileno estuvo marcada por un enfoque más pragmático para superar los efectos de la crisis. Ello involucró un proceso de renegociación de la deuda externa, así como diversas medidas orientadas a equilibrar el balance externo, al tiempo que se profundizaba en la intervención del sistema financiero para su privatización posterior.

[228] En efecto, la economía chilena fue una de las que se vieron más afectadas por el giro de la política monetaria en Estados Unidos que llevó a un rápido aumento de los tipos de interés con el fin de atacar las elevadas tasas de inflación. Este incremento de la estructura de tipos de interés encareció la deuda en buena parte de los países de América Latina, haciendo insostenible en la mayoría de los casos, y Chile no fue la excepción, las políticas cambiaria y monetaria encaminadas a promover el crecimiento de la actividad económica interna y externa. El desplome del sistema cambiario, el entorno de recesión en los principales clientes de las exportaciones chilenas y el incremento de la inflación, en un contexto de debilidad y pérdida de confianza en los bancos, llevó al gobierno de Pinochet a intervenir 16 instituciones financieras y asumir unos costes para el Estado por la compra de la cartera de créditos impagada en el orden del 30%-40% del PIB. Bravo, Errásuriz, Marré y Trocoso (2006) y Carrizo (1985) desarrollan trabajos que permiten comprender en profundidad a magnitud e implicaciones que tuvo la crisis bancaria chilena, en especial, Carrizo (1985), quién desarrolla su análisis en el marco de una institución como la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras de Chile.

Para 1989, la economía se había recuperado, aunque sin resolver los acuciantes problemas relacionados con la pobreza y la desigualdad del ingreso. Durante la recuperación, después de la recesión de 1982-83, el PIB se reactivó vigorosamente, en especial en el bienio 1988-89; sin embargo, si se considera la recesión previa, resulta que el promedio de crecimiento en la segunda mitad del régimen de Pinochet fue de 2,9% anual, cifra similar a la tasa registrada en los 16 años de dictadura.

Asimismo, durante el período 1982-1989, el gobierno de Pinochet gozó de una mejoría del precio internacional del cobre, lo que le permitió superar las restricciones financieras y la escasez de dólares que aún afectaba al mercado cambiario en fecha tan cercana como 1987. En este sentido, el buen desempeño económico de los años 1988-89 habría sido muy distinto si la cotización del principal producto de exportación se hubiese mantenido dentro de la tendencia "normal".

Uno de los hitos de la política económica chilena fue la firma, en 1982, del programa de estabilización con el FMI. Los elementos centrales del primer Programa *Stand-By*[229] del FMI con Chile fueron tres: en el ámbito de la política fiscal: el control del déficit del sector público. Cabe recordar que el sector público había tenido superávit en el período previo al *shock* de la deuda externa. En el marco de la política monetaria, las acciones se orientarían al control del efecto monetario de los subsidios cuasifiscales proporcionados por el banco central al sector privado para evitar su quiebra. Así, las autoridades económicas establecieron fuertes restricciones al monto del crédito que podía ser canalizado hacia el sector público. En el plano salarial, las decisiones se focalizaron en la consecución de una devaluación real: eliminación de la indexación salarial y una reducción en términos reales de los mínimos salariales de los convenios colectivos.

[229] Según el FMI: "en una crisis económica, a menudo los países necesitan financiamiento para poder superar sus problemas de balanza de pagos. Desde su creación en junio de 1952, el Acuerdo de Derecho de Giro (Acuerdo Stand-By) del FMI ha sido utilizado una y otra vez por los países miembros, y constituye el instrumento crediticio típico empleado por el FMI para otorgar préstamos a los países de mercados emergentes y avanzados. Las tasas son no concesionarias, aunque casi siempre son inferiores a las que pagarían los países para obtener fondos en los mercados privados".

En materia fiscal, el gobierno de la dictadura chilena se caracterizó, más allá de los ajustes del período posterior a 1982, por cinco elementos centrales: (i) la elevada dependencia de la gestión fiscal a la deuda pública externa, la cual fue una de las causas del colapso del sistema financiero y la brusca caída de la economía hacia 1982-83, (ii) una estructura de ingresos sustentada en la evolución de los precios internacionales del cobre y no en la diversificación de las fuentes de financiación tributaria, en especial, en lo que toca a la actividad productiva interna, (iii) una política de gasto público que giró en torno a la corrección de las distorsiones que llevaron a la crisis bancaria de 1982-83 y la refinanciación de la deuda externa, (iv) la escasa preocupación por incrementar los flujos de gasto destinados a la inversión productiva y, (v) una clara intencionalidad de no convertir al gasto público en una herramienta eficaz para la reducción de la pobreza y la mejora en la distribución del ingreso, entre otros aspectos del desarrollo del principios de equidad y desarrollo social[230].

La adopción del programa de ajuste con el FMI tuvo beneficios y costes para Chile. En cuanto a los primeros, destaca el importante volumen de recursos financieros provisto por el FMI y la garantía que ello representó para que otras instituciones como Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y destacados representantes de la banca internacional ampliaran sus ayudas y préstamos[231].

Este primer acuerdo *Stand-By* del FMI sentó las bases para un programa macroeconómico anual coherente, en un contexto de muy baja credibilidad. Este acuerdo requirió la adopción de unas políticas fiscal y monetaria muy restrictivas, lo cual contradecía la estrategia del gobierno para recuperar la senda de crecimiento perdida por la crisis. El objetivo del FMI, en última instancia, no era otro que estabilizar la economía, las finanzas públicas y que Chile realizara el pago completo y puntual del servicio de la deuda externa.

[230] Ver Dornbusch y Edwards (1989).

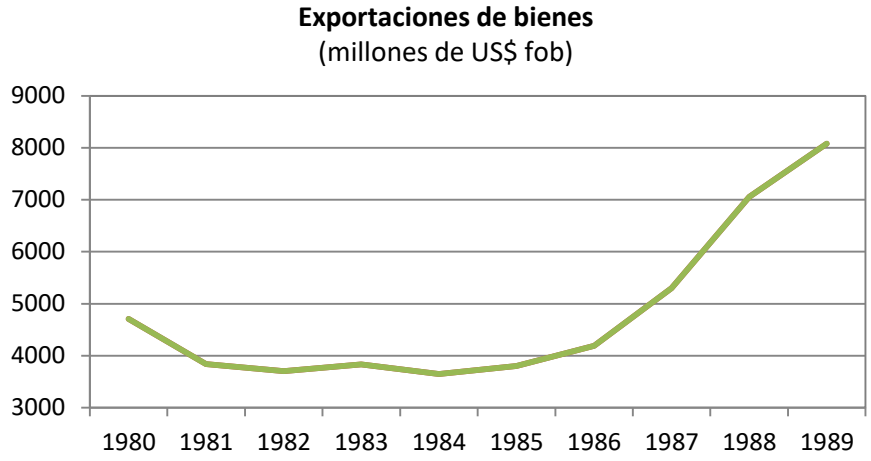
[231] Ver Edwards y Edwards (1987).

En este marco, se dio inicio al Programa de Facilidad Ampliada (EFF)[232] del FMI para el período 1985-87, el cual mantuvo como objetivo central el de reducción del déficit fiscal. Para ello, y a pesar de las significativas devaluaciones reales registradas, se llevaron a cabo nuevas devaluaciones en 1985.

Las dificultades para que las exportaciones chilenas se hicieran más competitivas y se tradujeran en una mejora de las cuentas externas, supusieron la búsqueda de un tipo de cambio real más depreciado del que había sido estimado previamente. El plan preconizado por el FMI para Chile establecía que las exportaciones fueran la base del crecimiento económico y la capacidad de pago de la deuda externa.

[232] Este tipo de programa es el que se destina a apoyar la corrección de problemas estructurales mediante la introducción de un programa económico, cuyos objetivos sean la expansión del ahorro y la inversión, y, por ende, una aceleración de la tasa de crecimiento del PIB. En última instancia, la meta es la de crear las condiciones, tanto internas, como externas, para lograr el ajuste del déficit fiscal y el pago de las acreencias con el propio FMI y el resto de los organismos multilaterales.

Gráfico V-1



Fuente: Banco Central de Chile.

En efecto, tal y como se muestra en la tabla V-1, la estructura productiva de la economía chilena experimentó un incremento del peso de los sectores vinculados al sector exportador como la agricultura, la pesca y la manufactura. Por el contrario, actividades como la minero y o la vinculada a la industria de los servicios financieros mostraron un desempeño desfavorable al verse reducida su ponderación en el PIB total. También destaca el retroceso del aporte de la Administración pública al PIB, lo cual está en consonancia con uno de los principales planteamientos del FMI, a saber, la disminución del peso del sector público en la economía. Todo ello, sin embargo, no se tradujo en un cambio profundo de la estructura económica chilena, pues los sectores líderes mantuvieron sus posiciones originales.

Tabla V-1

Producto Interno Bruto (PIB) por tipo de actividad económica
(Estructura porcentual)

Especificación	1985	1986	1987	1988	1989	1990	var 1990/1985
Agropecuario-Silvícola	6,7	7,8	7,9	7,1	6,8	7,1	0,4
Pesca	1,0	1,2	1,3	1,8	1,8	1,6	0,7
Minería	13,6	10,5	11,9	16,2	14,8	13,3	-0,3
Industria Manufacturera	16,2	18,7	18,4	18,9	18,9	19,6	3,4
Electricidad, Gas y Agua	2,7	2,8	2,6	2,7	2,9	2,7	0,0
Construcción	5,1	5,0	5,1	5,4	5,2	5,9	0,8
Comercio, Restaurantes y Hoteles	13,9	14,8	16,2	14,1	15,1	14,7	0,8
Transporte y Comunicaciones	6,2	6,6	6,4	6,3	6,8	7,1	0,9
Servicios Financieros (1)	13,4	12,8	12,0	10,6	10,9	10,4	-2,9
Propiedad de Vivienda	7,0	6,0	5,4	4,8	4,7	4,9	-2,1
Servicios Personales (2)	9,3	9,3	8,7	8,5	8,4	9,1	-0,1
Administración Pública	5,0	4,6	4,1	3,8	3,6	3,6	-1,4

(1) Incluye servicios financieros, seguros, arriendo de inmuebles y servicios prestados a empresas.
(2) Incluye educación y salud pública y privada y otros servicios.
Fuente: Banco Central de Chile.

En un contexto económico definido por las políticas liberales desarrolladas durante los años previos, se produce la transición democrática y el arribo al poder de la Concertación, la cual propugnaba el "cambio con estabilidad", slogan bajo el que se amparaba en la definición de un marco de crecimiento económico con equidad.

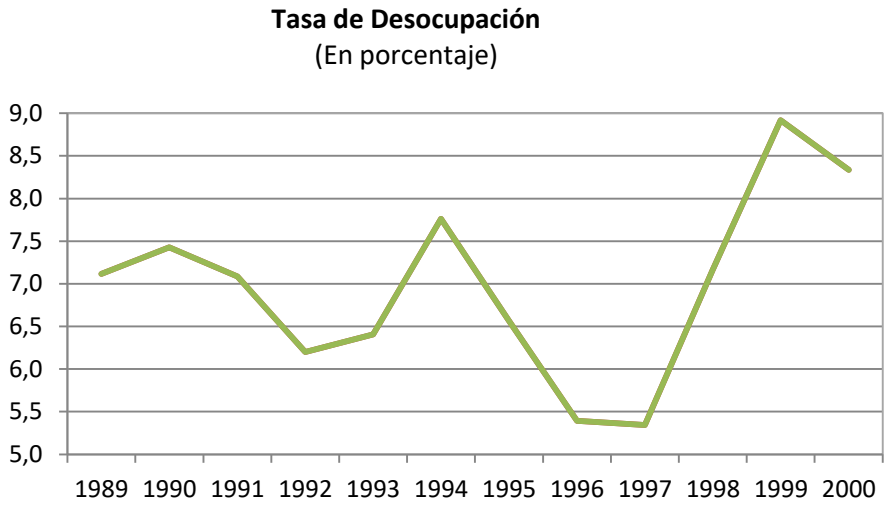
La disciplina fiscal continuó siendo un componente central de la política económica, lo cual se tradujo en una exhaustiva búsqueda por lograr que todo gasto dirigido a los ámbitos social y productivo tuviera como contrapartida una fuente de financiación viable en el corto plazo y sostenible en el largo plazo. Con ello se pretendía dar forma a una estructura impositiva que fuera capaz de generar un flujo de ingresos estable y con una marcadas cualidades anticíclicas superando, así, la turbulencia asociada a los ingresos derivados de las exportaciones de cobre o la utilización descontrolada de instrumentos de financiación como el monetario o la deuda externa.

El incremento del empleo de calidad fue uno de los objetivos más destacables de la democracia, pues se comprendía que era una de las vías más efectivas para reducir la pobreza y detener el crecimiento de la desigualdad. Para ello, era fundamental lograr la

estabilidad de los ingresos fiscales que permitiera el desarrollo de un mercado de trabajo mucho más amplio y moderno gracias a la mejora del nivel educativo, las condiciones de la sanidad pública y la formación del trabajador chileno promedio. Las reformas laborales, que restablecieron derechos de los trabajadores, fueron acompañadas de modificaciones tributarias, a fin de elevar la recaudación y sustentar el crecimiento del gasto social.

Las políticas de ajuste llevadas a cabo por el gobierno de la dictadura, además de estabilizar la economía y apoyar el fortalecimiento del sector exportador, también lograron importantes avances en materia de empleo. Es así como, hacia el final de la dictadura, la economía chilena mostraba tasas de desocupación cercanas al 7%, llegando a reducirse aún más durante los primeros años del gobierno de Alwyn. Las crisis externas, sin embargo, habrían de deteriorar un tanto la evolución de este indicador, para recuperarse de nuevo hacia 1995-1997, momento en el cual se alcanzan niveles cercanos al 5%.

Gráfico V-2

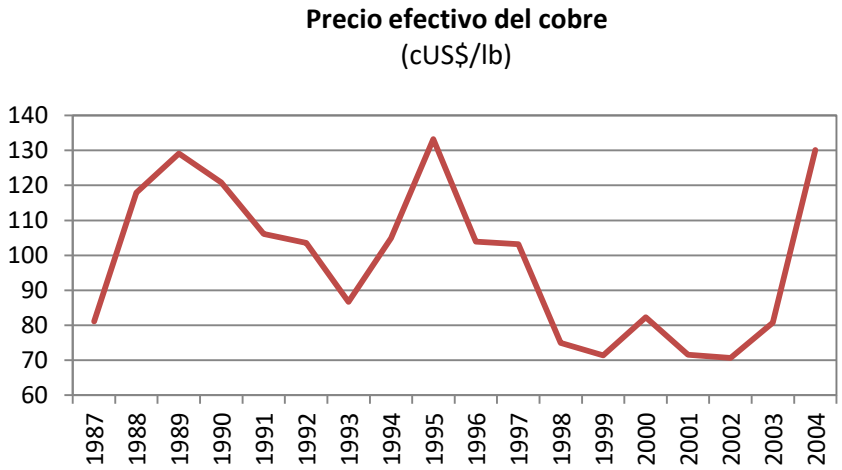


Fuente: Banco Central de Chile.

Además, se implementaron cambios sustanciales en las políticas fiscal, monetaria, cambiaria y de regulación en variados ámbitos, con un fuerte sentido contracíclico, las cuales tenían como propósito la consecución de un entorno macroeconómico real estable y sostenible. Entre las medidas más sobresalientes del final de la dictadura fue la creación del Fondo de Estabilización del Cobre (FEC) en 1987, el cual tenía como

principal objetivo la estabilización de los ingresos del cobre ante fluctuaciones de su precio[233].

Gráfico V-3



Este instrumento de estabilización pasaría a convertirse en una de las piezas más importantes de la política fiscal, en tanto constituía una regla que dotaba de transparencia y moderación al diseño de la misma. Su utilidad fue puesta a prueba durante el período 1999-2002, cuando el mercado internacional del cobre atravesó por una fase de debilidad. Los gobiernos democráticos continuarían fortaleciéndolo hasta ser eliminado en 2016, cuando el Balance Estructural ya había probado su eficacia.

El primer gobierno de la democracia, correspondiente a la gestión de Patricio Aylwin tuvo que hacer frente al sobrecalentamiento de la economía en el marco de la campaña del régimen de Pinochet en 1988-89 con vistas al referéndum. Por otra parte,

[233] Borensztein, Piedrabuena, Ossowski, Mercer-Blackman y Miller (2013) destacan el impacto que tuvo el FEC en la moderación de la variabilidad de los ingresos derivados del cobre, lo cual se constata en el cambio que experimentó la relación entre la tasa de crecimiento del gasto público real y los ingresos públicos derivados del cobre, la cual cambió significativamente en 1987. En efecto, la correlación fue positiva y significativa durante el período 1931-1986 (algunos casos excepcionales fueron en los años, al tiempo que esta cambia durante el período 1987-2009, cuando la correlación se hace levemente negativa.

el nuevo gobierno tenía que asegurar la transición a la democracia en un marco de gobernabilidad, reconciliación y restablecimiento de la convivencia. Este fue un énfasis del gobierno desde el periodo de la campaña electoral.

En el plano económico, el gobierno de Alwyn planteó como principal objetivo el de consolidar la sostenibilidad fiscal, para lo cual se llevó a cabo una reforma tributaria que permitió financiar un incremento del gasto social.

En el plano fiscal, el gobierno de Aylwin emprendió un conjunto de programas sociales que se sustentó en el incremento del gasto social financiado a partir de la reforma del sistema tributario que, en lo esencial, implicaba un alza transitoria de dos puntos en el IVA[234] que buscaba recaudar en torno a 600 millones de dólares (2% del PIB). Entre las áreas a financiar destacaron vivienda, educación y salud e infraestructuras.

Por otra parte, la reforma tributaria supuso la aplicación de un impuesto del 10% a las utilidades devengadas de las empresas en 1990, el cual ascendería al 15% entre 1991 y 1993, para volver a 10% en 1994, un aumento de los impuestos a las personas con ingresos superiores a los 1.000 dólares mensuales, la cancelación del sistema de tributación por renta presunta al transporte, minería y agricultura, excluyendo pequeñas y medianas empresas y el citado incremento del IVA del 16 al 18%.

La reforma tributaria fue aprobada en el Congreso en un contexto de incremento de la volatilidad de le economía internacional derivada del alza en los precios del petróleo, como consecuencia de la invasión a Kuwait por parte de Irak. Esto último,

[234] En materia tributaria, Chile no fue una excepción en lo que respecta a la reforma de tributos como el IVA u otros impuestos que dieran mayor solidez a la estructura de ingresos fiscales. En este sentido, Focanti et al. (2012) señalan que durante los primeros años de la década de los noventa fueron muy populares en América Latina las reformas en el IVA, "…tanto para ampliar su base tributaria como para aumentar las alícuotas generales aplicadas, lo cual permitió su consolidación como principal tributo a nivel regional. En cambio, en lo que respecta al Impuesto sobre la Renta las reformas apuntaron mayoritariamente a reducir el nivel de las tasas, especialmente para las personas naturales. Mientras tanto, numerosas reformas menores fueron implementadas sobre impuestos específicos sobre bienes y servicios (selectivos y aranceles), al tiempo que se redujeron una serie de incentivos tributarios con el objetivo de mejorar la equidad horizontal de los respectivos sistemas".

aunado a la elevada dependencia de Chile a las importaciones de hidrocarburos, se tradujo en un deterioro de las finanzas públicas y un freno a la política de estabilización en su conjunto[235].

Esta nueva coyuntura internacional obligó a las autoridades económicas a plantear un recorte del 5,0% en el gasto público, decisión que encontró la resistencia de los sindicatos y nuevos actores políticos que abogaban por una acción más firme en materia de pobreza y desigualdad. En contraposición, los sindicatos adujeron que si el gasto público era recortado, los gastos militares tendrían que ser ajustados en la misma medida, lo cual permitiría no afectar en mayor proporción a las nuevas iniciativas sociales. Cabe destacar que la junta militar había establecido una ley que le garantizaba un piso mínimo al presupuesto militar y el gobierno de Aylwin estaba imposibilitado por ley de reducir en términos reales el gasto militar.

Como parte de un acuerdo con los trabajadores, el gobierno sugirió revisar esta situación y le propuso a los sindicatos realizar un recorte de un 5,0% en el gasto público, incluyendo el rubro de defensa, siempre y cuando las organizaciones laborales apoyaran al programa de ajuste en su totalidad, el cual contemplaría la disminución de los gastos militares y un aumento salarial para los trabajadores inferior a la tasa de inflación.

El programa de ajuste permitió al gobierno ganar la confianza de buena parte de los actores económicos y sociales chilenos, pues se hacía énfasis en el principio de la disciplina fiscal y no en la utilización de herramientas de financiación de carácter monetario. La viabilidad de este programa quedó ratificada con la mejora de la coordinación entre el ministerio de hacienda y el banco central, hecho que permitió aliviar la carga del sector privado mediante una reducción de los tipos tasas de interés. Cabe destacar que los cambios en la orientación de la política económica se tradujeron en una considerable disminución en la tasa de inflación, un incremento de los salarios reales y la estabilización de las finanzas públicas, más allá de la oposición con la que se

[235] Ver Marcel (1997).

enfrentó, tanto por parte de los sectores afines al régimen de Pinochet, como a los de la izquierda[236].

Tras este proceso de negociación y aplicación de medidas de ajuste, las organizaciones sindicales aceptaron la introducción del concepto de tasa de inflación esperada, en sustitución de la tasa de inflación pasada, como el indicador de referencia para la negociación colectiva, así como la inclusión de los incrementos esperados en la productividad en las revisiones salariales[237].

Por su parte, Navarrete (2008) afirma que: "la administración Aylwin adoptó una estrategia experimental basada en el método "ensayo y error", que se tradujo en modernizar pero sin introducir grandes modificaciones, en concordancia con el tipo de

[236] El contexto político en el que tuvo que Alwyn tuvo que desarrollar su presidencia fue complicado y propio de la complejidad que suele caracterizar a los períodos de transición. En efecto, Alwyn se vio obligado a supeditarse a un marco constitucional impuesto por la dictadura en 1980, el cual contemplaba numerosas trabas para avanzar hacia la democratización, el desarrollo productivo y la reducción de la desigualdad. Asimismo, el nuevo gobierno democrático tuvo que enfrentarse a la oposición de importantes instituciones como el Senado, los medios de comunicación, algunas de las patronales más importantes del país y grupos de presión con amplio respaldo social que heredaban algunos de los principios económicos y políticos del pasado régimen.

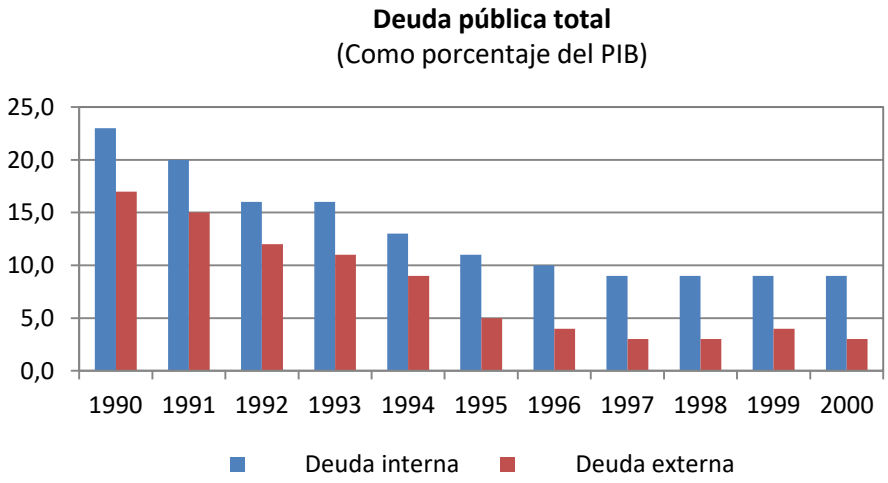
[237] González y Zapata (2017) realizan un profundo análisis de la política laboral durante el gobierno de Alwyn, al tiempo que describen los procesos de negociación en la que se vieron implicados los sindicatos. Dichos procesos se dieron en el marco del principio de acuerdos tripartitos y abarcaron una horquilla de temas de iba, desde el rescate del papel institucional de los sindicatos, hasta la formulación de la política económica. En este sentido, podría afirmarse que las medidas de ajuste económico ampliaron el campo de intervención de los sindicatos en la sociedad, al tiempo que abrieron nuevos espacios de debate acerca del encaje del ámbito laboral, tanto en el mantenimiento de una economía pujante, como en la necesidad de mejorar los indicadores de pobreza, desigualdad o informalidad. Por su parte, Díaz-Corvalán (1993) amplían el análisis de la reconfiguración institucional de los sindicatos y el proceso que llevó a éstos desde un contexto de represión y control de las expresiones reivindicativas, a uno de libertad y pluralismo. El autor pone el foco en las dificultades por superar los traumas de las décadas de los setenta y los ochenta para motorizar un cambio con miras a una nueva hoja de ruta caracterizada por nuevas ideas de mejora laboral en una democracia con economía de mercado. Como complemento y para tener una visión pormenorizada del relanzamiento de la institucionalidad laboral en Chile, ver a Feres (2006).

"transición pactada" que privilegió la estabilidad por sobre los cambios". En este sentido, es posible afirmar que las prioridades de Aylwin se centraron en la recuperación de la institucionalidad democrática y la implementación de una política económica gradual, lo cual desplazó a un segundo plano las reformas que requería el Estado.

Este orden de prioridades, sin embargo, avivó el debate referente a la reforma y la modernización del Estado como vía para ampliar el espacio institucional democrático. Cabe destacar que el primer gobierno democrático tuvo que enfrentar un amplio legado de reivindicaciones sociales insatisfechas, así como como déficits institucionales de toda índole y presentes en buena parte de la estructura del estado chileno.

La gestión económica y, concretamente la política fiscal, por parte de Eduardo Frei, se basó en el principio de disciplina y contención, en línea con el gobierno anterior. El fortalecimiento de las finanzas públicas, no sólo se sustentaba en un estricto control del gasto, sino en una paulatina diversificación de la estructura tributaria y la reducción de la deuda pública. Durante este período se vio reducida la financiación de los programas públicos mediante endeudamiento externo. Esto se hizo con la finalidad de amortizar la deuda del fisco con el banco central, efectuando prepagos sobre la misma conjuntamente con el prepago que se hizo de créditos con organismos multilaterales, lo cual permitió lograr una reducción de la deuda pública, tal y como se muestra en el gráfico V-4.

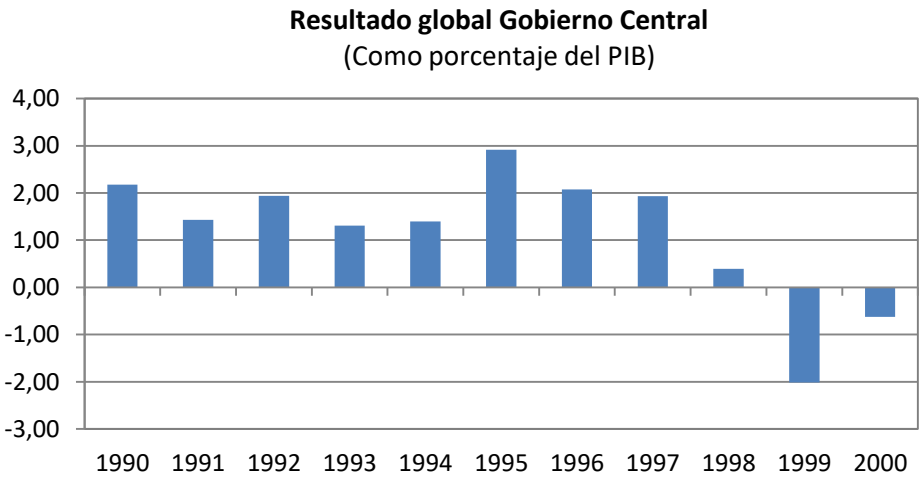
Gráfico V-4



La reducción de la deuda pública contribuyó a bajar las presiones de la cuenta de capitales sobre el tipo de cambio, facilitando el diseño y gestión de la política monetaria, moderando el riesgo de iliquidez en el mercado cambiario en el marco de los cronogramas de pago y liberando recursos para el desarrollo de planes de gasto orientados, bien a la construcción de infraestructura en áreas de interés general, bien a la aplicación de programas de carácter social.

En el año 1997, la economía chilena completó doce años consecutivos de superávit y ahorro fiscal y siete años de expansión en gasto social y de infraestructura. Durante este año, el aporte realizado por el gobierno no se limitó sólo a la consecución de condiciones macroeconómicas que permitieran un crecimiento sólido y sostenido sino, también, a que se asumiera la responsabilidad en cuanto a la superación de la pobreza y a mejorar las condiciones de bienestar de los ciudadanos.

Gráfico V-5



Fuente: CEPAL.

Según Le Fort y Lehmann (2003) el balance fiscal superavitario alcanzado en la administración Frei es similar que el de la gestión Aylwin. El haber mantenido la solidez de las finanzas públicas a lo largo de estos años contribuyó a generar condiciones favorables a la estabilidad macroeconómica, para la inversión y el crecimiento.

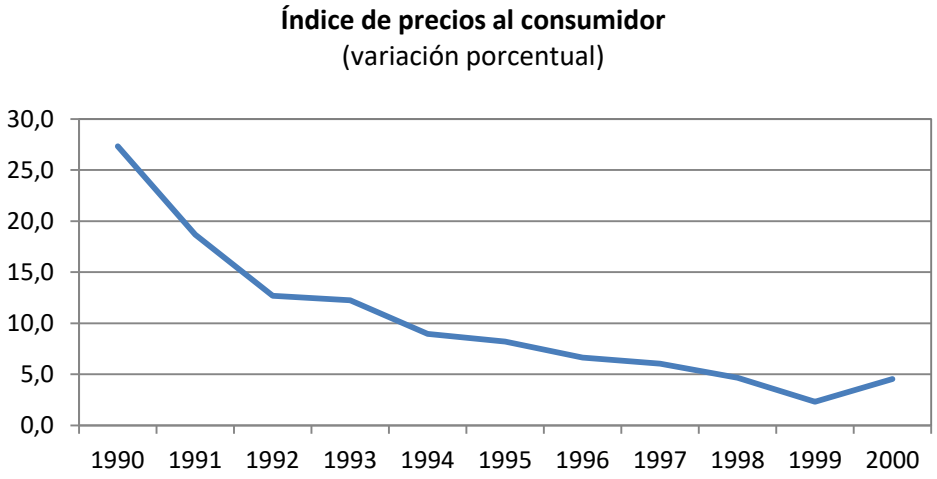
En este sentido, la consolidación de los principios de disciplina y responsabilidad en el entramado de las instituciones fiscales tuvo una proyección de gran alcance. El esfuerzo por hacer de la gestión del gasto, una constante labor de búsqueda de la eficiencia, la diversificación de los ingresos tributarios, el reforzamiento de los mecanismos institucionales de estabilización y el compromiso por hacer de la deuda un instrumento más para lograr los objetivos de crecimiento económico y mayor inversión social, se tradujeron en resultados fiscales superavitarios que contribuyeron a mejorar la percepción de los inversionistas, tanto nacionales, como foráneos.

La corrección de la política fiscal y el buen manejo del resto de la política monetaria, todo ello en el marco de un fortalecimiento de instituciones como el Banco Central, permitieron trazar una senda de reducción de la inflación que repercutió en la

capacidad adquisitiva de los ciudadanos. En efecto, la década de los noventa, la de la llegada de la democracia a Chile, comenzó con tasas de inflación cercanas al 27% interanual, que si bien ya eran el reflejo de una disminución, aún podían considerarse elevadas para una economía que aspiraba a alinearse con las de los países desarrollados.

Fue así como se mantuvo una política monetaria de signo restrictivo con el objeto de propiciar una desaceleración más acentuada del crecimiento de los precios. A ello se sumaron, por un parte, la disciplina en la gestión del gasto público, con el fin de minimizar las presiones inflacionarios que pudieran derivarse de la actividad de la administración y, por la otra, la expansión y diversificación de la actividad económica, que contribuyó a generar un caudal de oferta de bienes y servicios en un entorno de mayor competencia. De este modo, para 1999 se alcanzaba una tasa de inflación de 2,2%, un verdadero éxito en términos de estabilidad de precios, tanto si se toma como referencia la historia inflacionaria de Chile, como si se compara con los resultados en el conjunto de América Latina.

Gráfico V-6

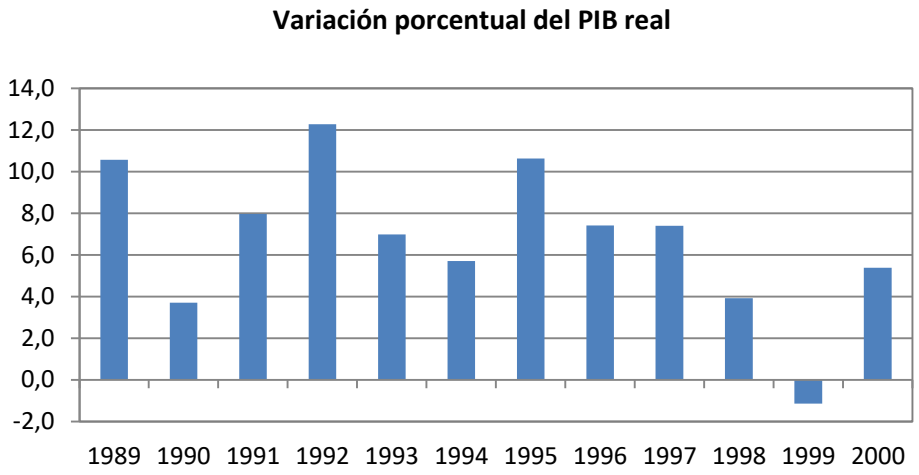


Fuente: CEPAL.

De la rápida expansión del PIB y del gasto interno registrado en el período 1994-97, en que el PIB se expandió a una tasa promedio de 7,8% anual, la economía chilena pasó al bienio post-crisis asiática (1998-99), en que la expansión del PIB se redujo a un 1,4% promedio anual. En efecto, las gestiones de Alwyn y Frei fueron capaces de crear las condiciones económicas e institucionales para lograr tasas de crecimiento de la

actividad económica que llevaron a Chile a ser un líder regional y un caso de estudio en el plano global. Destacan los años 1992 y 1995, ejercicios en los que se obtuvieron tasas de crecimiento superiores al 10%. En el transcurso de la década de los noventa, tan sólo el año 1999 muestra un retroceso asociado al impacto de la crisis asiática, limitándose a una caída de -1,1%, tal y como es posible observar en el gráfico V-7.

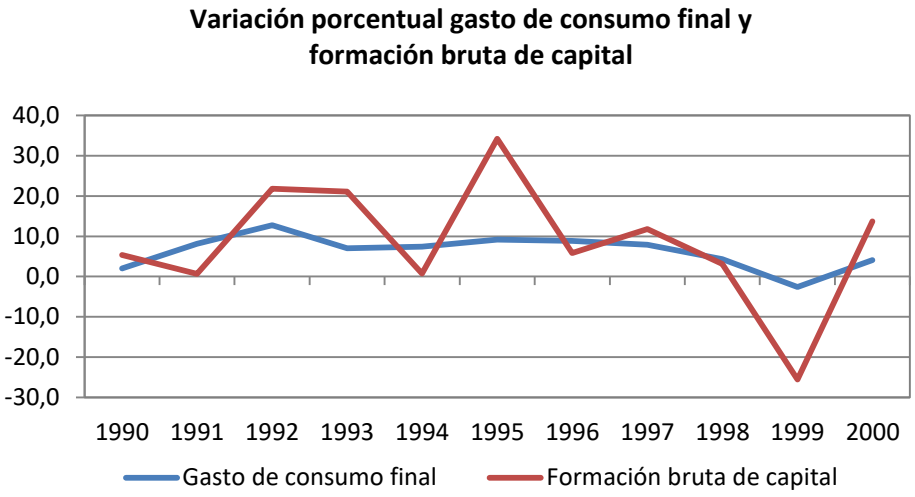
Gráfico V-7



Fuente: CEPAL.

Es interesante notar que la variabilidad en el crecimiento del gasto interno fue aún más marcada pasando de tasas de crecimiento anual de casi 10% en 1994-97 a una caída de 3% en el bienio post-crisis asiática. Fue el gasto de origen privado el que explica esta variación en el crecimiento de la demanda interna y del PIB, pasando este de una expansión de 10.5% anual en 1994-97 a una caída de 5% anual en 1998-99. La absorción pública en cambio, continuó creciendo a una tasa promedio en torno al 6% anual en ambos sub-períodos.

Gráfico V-8



En este sentido, destaca el incremento del gasto asociado a la seguridad social que llevó, para 1999, a que los egresos por seguridad social constituyeran el componente de mayor participación en el gasto público total, tal y como queda reflejado en la tabla V-2. Ese incremento se vio reflejado por la mejora de las pensiones y el aumento en de los subsidios monetarios enfocados en los grupos más pobres de la población, como las pensiones asistenciales y el subsidio único familiar.

Tabla V-2

Gasto social Gobierno Central de Chile
(Como porcentaje del PIB)

Clasificación de las funciones del gobierno por división	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Gasto social	11,3	11,5	11,6	12,0	11,9	11,3	12,2	12,2	13,0	14,3	14,2
Protección del medio ambiente	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Vivienda y servicios comunitarios	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
Salud	1,7	1,8	2,0	2,1	2,3	2,1	2,3	2,3	2,5	2,6	2,7
Actividades recreativas, cultura y religión	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Educación	2,0	2,1	2,2	2,3	2,4	2,4	2,7	2,8	3,2	3,6	3,6
Protección social	7,2	7,4	7,1	7,2	7,0	6,5	6,9	6,7	7,0	7,5	7,5

Fuente: CEPAL.

La crisis asiática se expresó en la economía chilena a través de dos canales: (i) el comercial, el cual se caracterizó por el brusco deterioro de los términos de intercambio y la disminución de la demanda por nuestras exportaciones y (ii) el financiero, debido a que la crisis asiática significó una brusca disminución en la disponibilidad de financiación externa[238].

El deterioro de las condiciones de financiación externa hizo imposible que el mayor déficit de cuenta corriente generado por la caída en el ingreso nacional pudiese ser compensado. Por el contrario, el sector privado debió realizar un fuerte ajuste de gasto para limitar el uso de financiación externa, lo que originó la caída en el producto y el empleo. Esa fuerte respuesta del gasto privado no tuvo tanto que ver con el tamaño del choque externo sino que con las condiciones iniciales y la vulnerabilidad que ellas representaban.

5.1.2. Evolución de la política fiscal en Venezuela: crónica de una muerte económica anunciada

En el caso de Venezuela, la evolución de la política fiscal estuvo marcada por una elevada inestabilidad interna y externa durante los años ochenta y noventa. Inestabilidad derivada del colapso del modelo rentista basado en los ingresos petroleros y de la larga

[238] Son interesantes los comentarios realizados por Massad (1998) acerca de las implicaciones de la crisis asiática sobre Chile, las cuales giran en torno a la política de expansión del modelo económico orientado a la exportación y al aún importante peso del cobre. Asimismo, el autor señala que, el grado de apertura de la economía chilena y las consecuencias que crisis como la asiática, llevarán a diversificar aún más, tanto el abanico de productos exportados, como los mercados hacia los que se dirigen las exportaciones, con el objeto de moderar, desde el origen, episodios de elevada volatilidad. Asimismo, se hace hincapié en el desarrollo de instituciones estabilizadoras en el plano interno, así como el diseño de una política monetaria y cambiaria cada vez más eficaz para regular los flujos de capitales. Una economía mundial cada vez más globalizada e interconectada potenciará incrementará y ampliará los canales a través de los que se puede producir el contagio de las crisis, lo cual tiene que estar siempre presente al momento del diseño y ejecución de las políticas de estabilización.

sucesión de crisis políticas, hechos que han impedido el desarrollo de una política fiscal coherente a lo largo del tiempo.

El contexto político durante las décadas de los ochenta y buena parte de los noventa estuvo definido por los partidos políticos Acción Democrática (AD) y COPEI. En este sentido, los partidos estructuraron una red clientelar que abarcaba buena parte de los ámbitos de la sociedad, al tiempo que definían un discurso de corte populista que las mantenía cohesionadas. Este contexto, aunque común a muchas experiencias democráticas en América Latina, presenta un hecho diferenciador y es la naturaleza de la estructura económica de Venezuela, la cual giraba en torno a la explotación petrolera y la gran influencia de las compañías transnacionales en el proceso de toma de decisiones en los regímenes autocráticos establecidos desde principios del siglo XX[239].

El abrumador flujo de recursos proveniente del petróleo hizo viable la financiación de estas redes clientelares, cuya marco director se establecía en las sedes de los partidos políticos. Este entramado de apoyos y lealtades permitió que el sistema bipartidista en Venezuela se extendiera desde 1958 hasta 1998, año en el que Hugo Chávez llega al poder.

La estructura institucional venezolana cobró forma en la interacción de los componentes de las redes clientelares que se fueron formando desde los momentos primigenios de la democracia. En este sentido, en su momento de mayor esplendor, el sistema político y el entramado económico fueron un reflejo lógico de la dinámica que trataba de conciliar los intereses particulares, con los de las redes que sustentaban a los partidos políticos. Pocos fueron los ámbitos que permanecieron al margen de esta realidad, la cual intentó ser modificada, con escasa fortuna, cuando las fuentes de

[239] Ver a Mainwaring y Scully (1997) llevan a cabo una revisión de las circunstancias y procesos que permitieron la conformación de los sistemas de partidos en América Latina. Así, los autores establecen un conjunto de características comunes entre las que destacan la importancia de la redes clientelares, la presencia e influencia de los partidos políticos en casi todos los ámbitos de la sociedad y las conexiones entre los intereses de los partidos y las decisiones de carácter económico.

financiación que le daban sustento comenzaron a menguar, haciendo insostenible todo el modelo[240].

En este sentido, Torvik y Verdier (2006) refieren que la experiencia venezolana refleja bien cómo la acumulación de dificultades técnicas en grandes proyectos públicos, los "nombramientos políticos" en la gerencia de empresas estatales y los serios signos de corrupción en el período 1974- 1981 (incluye dos lapsos de fuertes alzas de precios del petróleo) afectan al desarrollo de las políticas públicas en términos generales.

Estos autores establecen que la propensión al incremento del gasto y el empleo público en naciones en desarrollo dotadas de valiosos recursos naturales está asociada a la influencia que los gestores públicos desean ejercer sobre los resultados de los procesos electorales o como medio para consolidar una base de apoyo popular en naciones con regímenes políticos no democráticos. La construcción de plataformas clientelares deriva en una ineficiente asignación de recursos en la economía debido a la falta de mecanismos competitivos para la adjudicación de contratos públicos, la aplicación de métodos no discrecionales para la disposición del gasto "social" y la distorsión de los sistemas tributarios para favorecer a sectores económicos concretos.

[240] Kornblith (1996) hace una aproximación a las diferentes visiones que se plantearon para regenerar al sistema político y la economía venezolanos. Tanto desde una perspectiva democrática, como de una militarista y autócrata, varias fueron las alternativas que entraron a debate durante la década de los noventa. En este sentido, hubo sectores que abogaron por una reforma del sistema democrático, al tiempo que otras planteaban un cambio drástico que encaminara a Venezuela hacia modelos más parecidos al europeo. Otros sectores, nostálgicos de los modelos económicos socialistas de los años sesenta y con la mirada puesta aún en experiencias como la de Cuba, redoblaron los esfuerzos por darle peso a unos principios que, hasta el momento, habían sido marginales en la sociedad venezolana. Con el tiempo, y esto ya queda fuera del trabajo de Kornblith, se impuso la visión de estos últimos, matizada y con elementos ideológicos tomados de otros ámbitos del pensamiento político. Kornblith (1999) actualiza la visión configurada en el anterior trabajo, profundizando en la crisis del sistema político y la ya irrupción del movimiento bolivariano con Hugo Chávez como mezcla de líder mesiánico, regenerador y rupturista, aun tiempo.

La naturaleza del modelo económico venezolano, sustentado en la capacidad de generación de ingresos por parte de la industria petrolera establece una particular pauta evolutiva de la estructura institucional. En este sentido, mientras que en las fases de expansión se posterga el cambio y la renovación de la institucionalidad, las etapas de contracción suele traer consigo un anhelo de transformaciones inusitado, imposible de asimilar por parte del conjunto de instituciones que se desea reformar y de los limitados acuerdos que pueden llegar a establecerse.

Así, Lederman y Maloney (2008) sugieren que el efecto de los recursos naturales sobre el crecimiento económico genera suele ser incierto en el largo plazo, así como inciertas son las contribuciones a una mayor fortaleza institucional. Mehlum, Moene, y Torvik (2006), por su parte, argumentan que las instituciones fuertes reducen el comportamiento rentista y por lo tanto evitan el daño al crecimiento económico, de lo cual, sin embargo, se desprende una paradoja que engloba a los países con estructuras institucionales débiles e infradesarrolladas. .

Desde principios de los años ochenta, Venezuela ha padecido crisis periódicas de inestabilidad económica, con alta inflación, déficit fiscal recurrente, devaluación y el consecuente empobrecimiento de la población. Varios programas de ajuste macroeconómico fracasaron debido a la incoherencia entre el diseño de las políticas económicas y los planes de implementación de las mismas, destacando entre ellas la política fiscal, por lo general marcada por la indisciplina y atada al ciclo electoral.

Los responsables de la política fiscal han recurrido, de forma sistemática, al endeudamiento público y la devaluación como medios para compensar una caída coyuntural de los ingresos petroleros, en lugar de promover los incentivos para la generación de ingresos no petroleros. La rigidez que ha impuesto el sostenimiento de las plataformas clientelares se ha reflejado en la renuencia de los gobiernos a imponer una mayor disciplina fiscal.

Al evaluar la trayectoria de la institucionalidad fiscal en Venezuela durante el siglo XX, se pueden identificar dos momentos clave vinculados, por un lado, a la organización de la hacienda pública y, por el otro, al desarrollo de las finanzas públicas en un contexto de abundantes recursos petroleros. Estos cambios toman la forma de una amplia reforma legal llevada a cabo en el lapso 1913-22 durante la gestión de Román

Cárdenas en el Ministerio de Hacienda, la cual incluía una nueva organización interna, el perfeccionamiento de los procedimientos administrativos y la formación de personal fiscal especializado[241].

Posteriormente, durante el período 1974-78, se promulgaron una serie de decretos presidenciales, los cuales redujeron la influencia del ministerio de hacienda sobre los procesos de toma de decisión en torno al uso de los ingresos petroleros, al tiempo que se le otorgaban nuevas prerrogativas al ejecutivo para incrementar el endeudamiento público y promover un mayor grado de autonomía de un grupo de entes descentralizados del sector público[242].

En este sentido, las reformas en las leyes y prácticas fiscales se llevaron a cabo de forma previa a dos períodos económicos muy distintos, 1928-78 y 1978-98, los cuales se caracterizaron por aumentos significativos en los ingresos petroleros, tanto por efecto del aumento del volumen de exportación, como del incremento de precios. A su vez, los cambios institucionales en el ámbito fiscal catalizaron el proceso de crecimiento económico ocurrido entre 1928-1978, así como el errático desempeño económico que habría de constatarse a partir de 1998.

El año 1989, marca un punto de inflexión en el desarrollo de la política económica y, concretamente, de la política fiscal. Este año, Carlos Andrés Pérez gana por segunda vez la presidencia basando su programa de gobierno en la estabilización y reforma

[241] Olivar (2009) lleva a cabo un amplio análisis de las reformas fiscales llevadas a cabo por Cárdenas, entre la que destaca la tarea de dar forma a los mecanismos de recaudación y gestión de los ingresos públicos. El autor, de hecho, califica a Cárdenas como "fundador de la renta interna y primer modernizador de la hacienda pública venezolana".

[242] Monaldi, González, Obuchi y Penfold (2006) hacen un análisis de la relación existente entre el proceso de conformación del sistema político venezolano a partir de 1958, y sus precedentes, y el establecimiento de las instituciones fiscales como reflejo del diseño de las políticas públicas. En este sentido, los autores dividen el desenvolvimiento político y económico de Venezuela en dos etapas que abarcan el período 1958-2004. La primera de estas etapas corresponde a 1958-1978, la cual se caracteriza por cierta coherencia entre los distintos ámbitos de las políticas públicas, entre las que destaca la política fiscal. La segunda etapa es desde 1978-2004, definiéndose ésta por la volatilidad de las variables macro y la escasa correspondencia entre las diferentes políticas públicas.

estructural de la economía. Los objetivos del programa económico eran: (i) el control de la inflación, (ii) el crecimiento de la economía, (iii) la restauración del equilibrio en sectores fundamentales de la economía como el externo, el fiscal y el financiero, y (iv) la mejora de la distribución del ingreso y la riqueza[243].

La inversión, tanto público, como pública, se constituía sendos puntales del crecimiento, al tiempo que se pretendía fortalecer el volumen de las exportaciones no petroleras. Durante 1989, el primer impulso inversor se concentró, fundamentalmente, en la esfera pública con el objetivo de evitar la recesión que ocurriría ese año, como resultado de las medidas de ajuste. Ese año, sin embargo, la caída del PIB no puso ser revertida según lo planificado y habría que esperar a 1990 para comenzar a ver los primeros síntomas de recuperación de la economía.

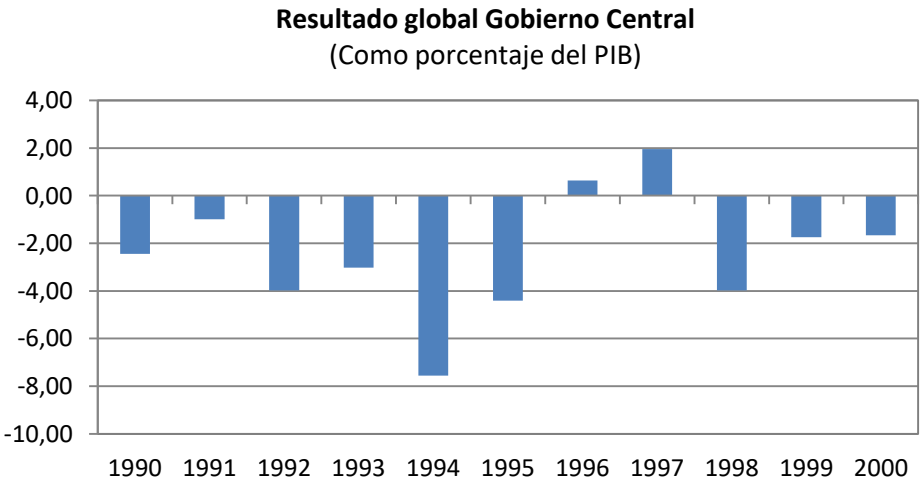
El crecimiento de la inversión se pretendía financiar con el incremento del ahorro público interno, lo cual pasaba por el ajuste de los precios de los bienes y servicios producidos por el sector público y el establecimiento de una tasa de cambio de mercado. La previsión de las autoridades económicas giraba en torno a una reducción progresiva del déficit fiscal hasta desaparecer en tres años (1991). La realidad fue que, eventualmente, el déficit fiscal se vio agravado por la ralentización de las reformas previstas en el marco tributario y la estructura del gasto público.

El conflicto del Golfo Pérsico en 1990 se traduciría en el incremento de la inestabilidad en el mercado petrolero internacional, lo cual habría de representar para Venezuela, la entrada en una nueva fase de aumento de los precios de los hidrocarburos y combustibles exportados. Esta favorable coyuntura, relajaría los esfuerzos por

[243] Hernández (2007) profundiza en las razones que llevaron al equipo económico de Carlos Andrés Pérez a plantear un giro drástico en la gestión económica como resultado de los graves desequilibrios macroeconómicos que dejaba el gobierno de Jaime Lusinchi. En este sentido, la autora señala que, además de los planteamientos que buscaban insertar a Venezuela en la dinámica que estaba impulsando a las economías emergentes, estaba presente la necesidad de corregir, lo antes posible, las distorsiones que se habían heredado de la gestión política de Acción Democrática durante la gestión gubernamental precedente.

reestructurar las finanzas públicas, aunque esta mejoría tampoco se traduciría en un superávit fiscal[244].

Gráfico V-9



Fuente: CEPAL.

Las decisiones clave para reformar el mercado laboral, modernizar y dotar de mayor profundidad al mercado financiero y reordenar un sector público hiperdesarrollado y muy ineficiente quedarían aplazadas, y luego truncadas, con la vuelta a la normalidad en el mercado petrolero internacional y el desarrollo de los dos golpes de estado de febrero y noviembre de 1992.

La interrupción del programa de ajuste en 1990 también marcó un punto de inflexión en el ánimo reformador del modelo rentista, en torno a cuyo colapso existía un amplio consenso. Aunque la economía siguió creciendo en 1991-1992, a pesar el incremento de la conflictividad política y social, ya no sería posible retomar la

[244] Lederman y Maloney (2007) presentan, en un interesante estudio comparativo, cómo la mayor parte de los países con recursos naturales que experimentan un shock positivo derivado de una fase favorable de los precios de dichos recursos, suelen ver trastocada cualquier iniciativa de reforma económica perdurable. El caso de Chile representa una notable excepción, mientras que Venezuela encaja, de forma perfecta, en el patrón descrito por los autores.

reconversión de una economía en exceso dependiente del petróleo[245]. De hecho, y como quedó demostrado en años venideros, esta dependencia habría de intensificarse de manera notable. El año 1992 marcaría el final de todo el esfuerzo de reforma iniciado en 1989, dando inicio a una nueva etapa caracterizada por el desorden fiscal, el derrumbe del sistema financiero en 1993-94 y el retorno, durante parte de la presidencia de Rafael Caldera, de una economía controlada e intervenida por el Estado.

En materia de política fiscal, entre las medidas contempladas en el programa de ajuste de 1989 destacaban: (i) la reforma del Impuesto sobre La Renta, (ii) el aumento de las tarifas de los bienes y servicios públicos, especialmente la gasolina y otros derivados del petróleo, electricidad, agua y teléfonos, rubros que estaban fuertemente subsidiados, (iii) el aumento en los impuestos a los cigarrillos y los licores, (iv) la introducción de IVA, (v) la mejora del sistema de recaudación con el fin de hacerlo más eficiente, (vi) la privatización de empresas estatales no estratégicas y reorganización de otras y (vii) el incremento del gasto social, así como la optimización de las partidas corrientes del gasto, área en la que se concentraban las mayores distorsiones[246]. La meta de este conjunto de medidas, las cuales fueron negociadas con el FMI, era la

[245] Una de las medidas que trató de contrarrestar los efectos del fuerte incremento de los ingresos petroleros fue la constitución, en diciembre de 1990, del Fondo de Estabilización Macroeconómico (FEM). En este sentido, las empresas petroleras constituyeron una cuenta en bolívares por una cifra equivalente a 1.200 millones de dólares, la cual sería administrada por el BCV. En 1991 se integraría al FEM, de forma trimestral, todo ingreso de divisas proveniente de exportaciones petroleras, superior a 19 dólares el barril y 1.900.000 barriles diarios que exportación, es decir los ingresos petroleros que excedan el promedio de 13.556 millones de dólares al año. Las cifras eran acumulativas y sujetas a revisión cada tres meses. Su uso estaba limitado sólo a tres escenarios: (i) cuando los precios del petróleo se sitúen por debajo de los parámetros establecidos en cuanto a precios de producción, (ii) cuando aumenten los costos operativos asociados a las inversiones de la industria petrolera y (iii) en caso de catástrofes naturales.

[246] Rodríguez (2012) reflexiona acerca del recorrido que llevó al gobierno de Carlos Andrés Pérez a plantear un amplio programa de reformas. Por un lado, se encontraban los requerimientos del FMI para coadyuvar a la materialización de un programa de refinanciación de la deuda externa y, por otro, la urgencia del nuevo gobierno por estabilizar la economía después del colapso heredado de la gestión de Jaime Lusinchi. Asimismo, había un trasfondo de naturaleza ideológica, pues buena parte del equipo económico del gobierno de Pérez traía consigo el ánimo de relanzar a Venezuela en el contexto de las economías de mercado, teniendo como acicate los enormes recursos petroleros.

reconversión de la economía venezolana, diversificando sus fuentes de ingreso y reduciendo la dependencia del petróleo.

La inestabilidad política derivada de las intentonas golpistas de 1992 y el proceso legal seguido contra Carlos Andrés Pérez, que desembocó en su renuncia, se tradujeron en una política fiscal errática, la cual apeló a la gestión cambiaria y monetaria para generar recursos adicionales con los cuales hacer frente a las necesidades del sector público en el corto plazo. La visión de largo plazo quedó relegada a un segundo plano durante el gobierno de transición de Ramón J. Velásquez y la campaña electoral que llevaría de nuevo a la presidencia a Rafael Caldera.

Las deterioradas finanzas públicas trajeron consigo un acusado efecto desplazamiento (*crowding out*), dada la dinámica creciente del gasto público y las ingentes necesidades de financiación. El déficit fiscal convirtió al gobierno venezolano en un pertinaz demandante de fondos en la economía, lo cual mantuvo una presión constante sobre los tipos de interés. Esta espiral creciente de los tipos de interés, no sólo condujo a un desincentivo adicional de la inversión privada y la productividad, sino a profundas distorsiones en el seno del sector financiero.

La financiación de un déficit fiscal de las proporciones alcanzadas durante mediados de los años noventa en Venezuela no era sostenible, ni en el corto, ni en el largo plazo. En este sentido, el sobredimensionamiento de la financiación monetaria se tradujo en una espiral inflacionaria inédita en la economía del país. El carácter permanente que pareció alcanzar el déficit fiscal, financiado por el banco central, gestó un proceso inflacionario que repercutiría en los ingresos reales de los sectores populares, al tiempo que debilitaba aún más la base de las redes de apoyo que había creado el régimen democrático durante décadas.

Ya fue durante el gobierno de Rafael Caldera cuando comienza a legislarse en materia tributaria con el objeto de reestablecer cierto grado de confianza en las finanzas públicas. En este sentido, en 1993 se promulga la Ley de Impuesto a los Activos Empresariales, la cual gravaba con el 1%, los activos tangibles e intangibles de propiedad de las personas jurídicas o naturales comerciantes sujetas al impuesto sobre la renta. Asimismo, durante este año, comienza a aplicarse el Impuesto al Valor Agregado

(IVA)[247] y que sería sustituido por el Impuesto al Consumo Suntuario y a las Ventas al por Mayor (ICSVM) en 1994.

Por otra parte, en 1994 se creó con carácter temporal el impuesto a los débitos bancarios (IDB) y se modificó el Código Orgánico Tributario, con lo cual se creó el Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria (SENIAT) para fortalecer la capacidad administrativa de la recaudación.

La reforma de la política comercial implementada desde 1990 modificó sustancialmente la estructura de la recaudación de origen aduanal, a través de la simplificación y reducción de las tasas arancelarias y la eliminación de exoneraciones, exenciones y barreras no arancelarias. Por su parte, el impuesto sobre la renta fue modificado en 1991 y 1994[248].

Gustavo García (1996) establece cinco características de la política fiscal que contribuyeron a episodios más o menos prolongados de inestabilidad macroeconómica en Venezuela: (i) la tendencia a registrar déficits de magnitudes importantes en forma casi permanente. En efecto, el sector público sólo habría registrado equilibrios o ligeros superávit fiscales en 1974-75; 1979-80; 1984-85; 1990-91; 1996, momentos en los cuales se produjo un incremento de los precios del petróleo en los mercados internacionales. Por el contrario, durante los años de relativa estabilidad o disminución de los precios del petróleo, se han produjeron déficits de magnitudes considerables. (ii) el elevado nivel de endeudamiento del sector público, el cual se produjo por la necesidad de financiar los déficits fiscales.

---

[247] La reforma tributaria en Venezuela comienza en 1989, pero es en 1992 cuando el IVA queda publicado y entra en vigencia en octubre. La tasa que se aplicó, inicialmente, fue de 10% a todas las operaciones siendo exceptuadas de la aplicación del tributo las exportaciones. Posteriormente, en enero de 1994, comenzó a aplicarse una tasa de 15% a ciertos bienes y servicios considerados como suntuarios.

[248] Santos y Villasmil (2006) abordan las implicaciones de los cambios llevados a cabo durante el gobierno de Caldera sobre la naturaleza de los principios del programa reformista de principios de los noventa. Muchos de estos cambios tendrían que ser revertidos a la mitad del gobierno de Caldera con lo que, de forma tardía, se le daría la razón a muchos de los planteamientos del interés liberalizador del gobierno de Carlos Andrés Pérez.

Según García, la deuda fue financiada gracias al establecimiento de tipos de interés reales negativos. (iii) la política fiscal en Venezuela se define a partir de la combinación de volatilidad y prociclicidad asociada al modelo económico basado en la renta petrolera. (iv) la reducción del gasto en áreas fundamentales para la corrección de algunos de los principales problemas de índole social como la desigualdad del ingreso, la pobreza y la exclusión social. (v) la baja recaudación de ingresos públicos provenientes de la actividad no petrolera.

Los años finales del gobierno de Rafael Caldera no modificaron, en lo sustantivo, las inercias que traía la economía venezolana en materia fiscal. Si bien se llevó a cabo una corrección de las variables cambiarias y monetarias gracias al levantamiento de los controles, y se desarrolló un programa denominado "Agenda Venezuela", el cual fue de alcance muy limitado al enfocarse en la privatización de una parte de las empresas del sector público, especialmente, asociadas a la explotación petrolera, esto de poco sirvió para estabilizar las finanzas públicas en un horizonte de largo plazo[249].

En la parte final de esta administración ya era poco lo que podía hacerse en términos de reforma de la estructura tributaria y o de consecución de una mayor eficiencia en el gasto público. Se llevaron a cabo contadas inversiones en materia de infraestructura pública y se llevaron a la práctica algunos programas sociales de carácter asistencialista, pero poco fue lo que se avanzó en las urgentes medidas que requería la economía para trascender al modelo rentista basado en los ingresos petroleros[250].

---

[249] Zambrano Sequín (2009), lleva a cabo un amplio análisis de la influencia de la política fiscal en Venezuela. Aunque su período de estudio es más amplio que el referido al gobierno de Rafael Caldera durante los años noventa, destaca algunos de los elementos que habrían de estar presentes en el como la volatilidad de los ingresos tributarios, la dependencia cada vez mayor de fuentes de financiación inflacionarias y el crecimiento de la deuda interna, el cual habría de desplazar al sector privado de las fuentes crediticias.

[250] Luzardo Nava (1998) destaca el prolongado deterioro de los indicadores de pobreza y desigualdad durante la década de los noventa y presenta algunas de los programas llevados a cabo en el marco de la Agenda Venezuela. En este sentido, el autor destaca el carácter asistencialista de la mayor parte de los programas sociales aplicados durante los últimos años del gobierno de Caldera, al tiempo que concluye que los efectos de dichos programas sobre los graves problemas que venía acumulando la

En términos generales, es posible establecer marcadas diferencias entre la conducción económica de Chile y la de Venezuela durante la década de los noventa. Mientras que en el país austral algunas de las reformas económicas de mayor calado se habían hecho ya durante el régimen de Pinochet, especialmente, en lo referente a los planos fiscal y comercial, y los esfuerzos por desarrollar aquellos ámbitos que habían permanecido fuera de la atención gubernamental se veían imbuidos del entusiasmo por la llegada de la democracia, en Venezuela se intentaba estabilizar a la economía y relanzar la capacidad del país para generar riqueza mediante un plan de reformas liberales que se verían truncadas por el quiebre del modelo político vigente desde 1958.

Asimismo, mientras que en Chile se sentaban las bases del modelo político que habría de regir en los próximos años, en al marco de un amplio acuerdo entre las principales fuerzas partidistas y no partidistas, en Venezuela, el sistema de partidos naufragaba a casusa de las divisiones internas de los propios partidos políticos y el creciente malestar social en torno a ellos, acusados de corrupción y alejamiento de las principales necesidades de la población. Aunque los partidos chilenos habrían de transitar por crisis propias de la alternabilidad y el pluralismo democráticos, éstos se mostraban vigorosos y en línea con la necesidad de preservar la estabilidad a través del dialogo. Venezuela, por su parte, asistía a la paulatina destrucción de los canales de dialogo entre los partidos, al tiempo que toda la institucionalidad democrática era puesta en duda y atacada por aquellos que la adversaban o por quienes, simplemente, pretendían un cambio, un giro hacia la regeneración.

La institucionalidad fiscal muestra ciertas similitudes en el cambio entre décadas, aunque con una diferencia sustancial ya comentada, mientras que en Chile las bases de ésta se sentaron durante el final de la década de los ochenta por parte de la dictadura y con el apoyo de los organismos multilaterales del ámbito económico, en Venezuela el

---

sociedad venezolana fueron limitados y, en ciertos casos, nulos. En todo caso, se rescata el esfuerzo realizado por mitigar, en alguna medida, los efectos que podría generar la aplicación de la Agenda Venezuela. Cabe señalar que, al igual que otras experiencias de programas sociales, las del gobierno de Caldera también se enfrentaron a la desigual distribución de los recursos, tanto en términos geográficos, como en lo atinente a la gravedad de la situación de las familias. Los efectos de los programas, en buena parte de los casos, no llegaron a quienes originalmente se quería llegar.

cambio se planteó en el marco de una democracia cada vez más frágil y una coyuntura muy desfavorable, derivada del desastroso manejo durante la administración de Jaime Lusinchi y la debilidad de los precios del petróleo en el mercado internacional.

Avanzados los años noventa, la gestión económica chilena habría de reforzar aún más los principios de disciplina y moderación fiscal, no sólo a través del desarrollo de reglas fiscales, sino a través de la consolidación de la autonomía de entidades como el banco central. La inestabilidad política y la volatilidad del negocio petrolero habrían de socavar el espíritu reformador en el caso venezolano, lo cual generaría una breve regresión a la economía de controles de los años sesenta y setenta, así como un aumento de la incapacidad de la política fiscal para orientarse hacia la senda del equilibrio y la maximización de su capacidad para aportar a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

5.2. La política fiscal: enfoque, objetivos y ejecución

5.2.1. Ricardo Lagos: continuidad de la política económica, disciplina fiscal y acento social

Durante la administración de Ricardo Lagos se promovió una gestión de política fiscal que buscaba reforzar la disciplina, la viabilidad a corto plazo y la sostenibilidad a largo plazo. Para ello, el equipo económico desarrolló una visión de las finanzas públicas basada en el concepto de Balance Estructural del Sector Público (BESP), regla de decisión que buscaba estabilizar el ingreso disponible por parte del sector público. El BESP tenía como objetivo, en un principio, el mantenimiento de un superávit estructural de 1% del PIB en el balance del gobierno central. Este "hito" de carácter cuantitativo activaba al ahorro o desahorro por parte del Fondo de Compensación de los Ingresos del Cobre.

Cabe destacar que aunque el BESP marcaría un antes y un después de la política fiscal chilena, ya desde mediados de los noventa se habían realizado ejercicios de cálculo por parte de la OCDE y el FMI. Asimismo, el uso de reglas para la política fiscal era ya una práctica común entre los países europeos más desarrollados, por ejemplo, Alemania, donde se ha tendido a obtener un balance estructural equilibrado.

Por otra parte, en el Tratado de Maastricht, que marcó el comienzo de la integración política y económica en la Unión Europea, se incentivaba a los países europeos a adoptar la meta de controlar y disminuir sus déficits fiscales antes del año 1999, con el objetivo de establecer una moneda en común. En Estados Unidos, varios estados han establecido una meta de presupuesto equilibrado.

El Chile, una política precursora de la regla de BE fue el Fondo de Compensación del Precio del Cobre, la cual estipulaba por ley que el gobierno debía ahorrar o desahorrar parte de los ingresos de CODELCO. Si bien lo anterior implicó la incorporación de una suerte de ajuste cíclico a uno de los componentes más importantes de los ingresos fiscales, este mecanismo corregía imperfectamente el ciclo, pues se basaba en regular la financiación de la política fiscal en lugar de anclarla a una meta determinada.

La regla fiscal chilena, que se enmarca en una corriente creciente dentro de los países desarrollados y también, de manera más reciente, en los países en vías de desarrollo, ha permitido dar una señal de compromiso y transparencia en la consolidación del manejo responsable de las cuentas fiscales, observaba desde la década de los ochenta en el país.

La meta de esta política fiscal asociada al BE era la de amortiguar los efectos de la volatilidad del ciclo económico[251] y optimizar la gestión de los factores exógenos que afectan al presupuesto de la nación, principalmente, el precio internacional del cobre[252]. El mecanismo del BE se activa con base en el monto que los ingresos y gastos fiscales alcanzarían si el PIB estuviese en su nivel potencial y el precio del cobre fuese el de mediano plazo, lo cual excluye los efectos cíclicos y aleatorios de dos factores de principal importancia: la actividad económica y el precio del cobre.

Es importante tener en cuenta que el concepto de BE en Chile sólo considera el gobierno central. Se deja de lado el principal emisor de deuda pública, esto es el Banco Central del Chile o las operaciones de las empresas públicas.

El argumento por el cual se tomaron como referencia las cuentas del gobierno central, las refieren Marcel, Tokman, Valdés y Benavides (2001): "la cobertura institucional aplicada en la construcción del BE es la del gobierno central. Este incluye a un conjunto de instituciones que están sometidas a las mismas normas de planificación y ejecución presupuestaria y que guardan en esta materia una estrecha relación de dependencia con el ejecutivo y por lo tanto representan el ámbito de control más directo de la política fiscal. El gobierno central abarca las instituciones centralizadas

[251] Los ingresos fiscales son ajustados por factores cíclicos. Cuando la economía está por debajo de su producto potencial, la recaudación tributaria (incluyendo ingresos previsionales) es menor que si se estuviera en el producto potencial. Luego, para el balance estructural se considera la recaudación consistente con el producto potencial. Cuando la economía está bajo su potencial, el gasto público puede crecer más que el crecimiento de la economía sin vulnerar la regla del potencial. Lo inverso en períodos de boom económico.

[252] El precio del cobre de largo plazo es fijado por un "comité de expertos". Este precio es el utilizado en las estimaciones de los ingresos fiscales correspondientes a CODELCO.

(ministerios), las entidades estatales autónomas (Congreso Nacional, poder judicial, Contraloría y otras) y las instituciones públicas descentralizadas (servicios públicos), todas las cuales se incluyen en la Ley de Presupuestos del Sector Público. Si bien en esta cobertura se excluye a las empresas públicas, las municipalidades, las universidades estatales y el banco central, gran parte de la influencia de la política fiscal ejercida a través de estas instituciones está representada por las transferencias desde o hacia estos organismos, que se incluyen en las cuentas del gobierno central"[253].

En el caso de la regla de balance estructural de Chile se contemplaron los ajustes contables necesarios para lograr un balance fiscal una base apropiada, se estimó el impacto de la evolución cíclica de la actividad económica y el del ciclo del precio del cobre sobre los agregados fiscales y, por último, se sustrajeron ambos componentes cíclicos del balance corregido[254].

Así, el criterio del BESP establece que si la tasa de crecimiento del PIB y el precio del cobre resultan superiores a los valores empleados en el diseño del mecanismo, se obtendrán más ingresos que los estimados. Este es un mecanismo de estabilización macroeconómica por lo que se podrán usar esos recursos cuando en el futuro ocurra una situación contraria a la señalada.

En este sentido, el BESP subraya la cualidad acíclica del gasto y la cualidad procíclica de los ingresos efectivos. Esta interacción entre ingresos y gastos se traduce en un mecanismo contracíclico, pues cuando los ingresos efectivos son mayores que los estructurales, se ahorra la diferencia, y cuando los ingresos efectivos son menores que los estructurales, se lleva a cabo la acción contraria.

[253] Según estos autores, las cuentas del gobierno central son representativas del ámbito de acción e influencia de la política fiscal en Chile debido a la naturaleza de los niveles intermedios de gobierno, el carácter superavitario de la mayor parte de las empresas públicas y la progresiva reducción del déficit cuasifical del banco central.

[254] En torno a cuáles fueron las variables clave para establecer los criterios del Balance Estructural en Chile, ver Larraín, Costa, Cerda, Villena y Tomaselli (2011).

El concepto de BESP pretende optimizar la capacidad de estabilización automática de la que puede ser capaz la política fiscal con una regla sencilla y a la vez representativa de la economía chilena, generando un proceso en el que se obtienen cuentas fiscales sostenibles. Como toda regla de decisión, la del BESP es susceptible de mejoras y ha sido objeto de críticas desde posturas contrarias. Estas críticas han girado en torno a aspectos como la determinación del PIB potencial, la cual no es sencilla o la definición del precio del cobre de largo plazo[255].

Desde los momentos iniciales de la puesta en marcha del BESP, las condiciones precedentes marcaron, en muchos sentidos, su posterior evolución. Condiciones, tanto de carácter estructural de las finanzas públicas chilenas, como de carácter coyuntural. Desde el punto de vista estructural, destaca la fuerte volatilidad histórica de las principales fuentes de ingresos fiscales, la cual había estado asociada a la respuesta de la actividad económica doméstica al considerable efecto de las variaciones intertemporales del precio del cobre. Desde una óptica coyuntural, sobresale la debilitada posición de las finanzas públicas a fines de los noventa y la necesidad de una mayor sincronía con las políticas cambiaria y monetaria.

Otro de los planteamientos con los que se suele poner en duda la funcionalidad del BESP es que éste es viable en tanto se supone que la economía funciona de forma "normal" y no ocurren fenómenos anormales importantes, como terremotos, crisis económicas no anticipadas, o sucesos del todo impredecibles en su marco. Con base en ello, el BESP no sería lo suficiente contracíclico si se mantiene lo presupuestado originalmente definiendo incentivos que impulsarían a las autoridades económicas a incurrir en un gasto mayor, irrespetando la meta fiscal.

[255] Ffrench-Davis (2016) hace una revisión del recorrido del Balance Estructural en Chile desde su primer desarrollo, destacando algunas de sus carencias como la falta de una comprensión precisa de los efectos macroeconómicos de la política fiscal sobre la actividad productiva, los precios y la determinación de la tasa de cambio, las trabas existentes para que el ahorro público coadyuve al desarrollo en el largo plazo o el déficit de inversión en obras públicas que aún se sigue verificando, tanto en periodos de bonanza, como de recesión.

En esta primera versión del BESP desarrollada en el gobierno de Lagos, una de las críticas recurrentes al instrumento giraba en torno a la inexistencia de una cláusula de escape para la meta cuando ocurran estos fenómenos graves, no anticipados en el presupuesto. Esta cláusula minimizaría el coste de un proceso de negociación en el que se buscara el incremento del gasto, ahorrando tiempo y recursos en caso de un escenario complejo como pudo ser la crisis mundial de 2008.

Entre las consecuencias favorables que suelen asociarse BESP sobresalen la reducción de la volatilidad fiscal y macroeconómica, el aumentar el ahorro público durante los ciclos económicos expansivos, la mejora de la percepción de riesgo sobre la economía chilena, la reducción de la volatilidad de los tipos de interés y la consecución de un tipo de cambio real más competitivo y menos volátil, lo que ha permitido resguardar la competitividad del sector exportador a pesar del pronunciado ciclo en el precio del cobre que habría de sucederse durante buena parte del período 2000-2010.

En el año 2003, el presidente Lagos emprendió una ambiciosa reforma del Estado, la cual se encontraba recogida en cuarenta y nueve proyectos de ley. Esta reforma surgió de un acuerdo entre la oposición y el gobierno y su nombre oficial fue "Acuerdos Político-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento".

Entre las materias vinculadas al diseño y desarrollo de la política fiscal que abarcaba este acuerdo destacan: (i) la interpretación positiva del Silencio Administrativo para reducir los plazos de realización de trámites; (ii) la profesionalización del servicio público vía Ley del Nuevo Trato; (iii) la creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil; (iv) el fortalecimiento y profesionalización de la alta dirección pública; (v) la reorganización del Sistema de Administración de Empresas Públicas; (vi) la definición de procedimientos para la realización de compras públicas; (vii) el funcionamiento permanente de Comisión Especial de Presupuestos; (viii) la modernización de las normas de la gestión administrativa y de recursos humanos en los gobiernos locales; (ix) Ley de Rentas Municipales II; (x) reglas para la transparencia en la financiación de campañas electorales y de los partidos políticos; (xi) la regulación del lobby; (xii) el derecho de los ciudadanos a la entrega de información; (xiii) la declaración de patrimonio; (xiv) el establecimiento de los tribunales tributarios; (xv) los tribunales de la competencia; entre las más relevantes.

En torno a la confección de la estructura que sirviera de base para el gasto social sobresale el desarrollo del sistema de gestión integrador de los programas sociales contra la extrema pobreza: Chile Solidario. Este sistema favoreció la cooperación interinstitucional y el trabajo "en red" de distintos servicios públicos, al tiempo que consolidaba los esfuerzos del gobierno por incrementar la eficiencia del gasto social, elemento primordial para la reducción de la pobreza y la desigualdad[256].

La política fiscal se vio fortalecida con las reformas orientadas a la regulación de las compras públicas y el registro de proveedores a través de internet. Asimismo, en el marco de estas reformas se creó una comisión presupuestaria permanente del Senado y se ampliaron las facultades del Congreso en el proceso de definición y evaluación de la política fiscal. Asimismo, se mejoró la contabilidad financiera del Estado siguiendo las normas del FMI, y se comenzó a implementar un sistema en línea de gestión financiera para el Estado, SIGFE, con lo cual la contabilidad de la administración pública se centralizó completamente.

En el ámbito social, la reforma más emblemática del Presidente Lagos fue la creación de un nuevo Sistema de Seguro público/privado de Prestaciones de Salud Garantizadas, "Acceso Universal con Garantías Explícitas" (AUGE)[257]. La reforma consistió en la definición de un entramado institucional que asegurara la atención, por ejemplo, creando un sistema de concesiones para la construcción de hospitales y un sistema de gestión autónoma de los mismos. En el ámbito de la salud, se modernizó la función de la autoridad sanitaria del gobierno a través de la Ley de Autoridad Sanitaria.

[256] Larrañaga, Contreras y Cabezas (2015) llevan a cabo una revisión de del origen y desempeño del programa solidario, destacando el impacto que tuvo sobre la reducción de la pobreza, su carácter innovador en el marco de las políticas públicas chilenas y su capacidad para desarrollar nuevos conceptos con proyección de largo plazo como el del Ingreso Ético Familiar.

[257] Valdivieso y Montero (2010) profundizan en las características esenciales de este programa, al tiempo que analizan sus implicaciones sobre el sistema de salud chileno. Uno de los aspectos más interesantes del trabajo de los autores es que desarrollan su análisis, tanto desde una perspectiva social, como médica, resaltando los aportes del programa y opinión que tienen sus usuarios.

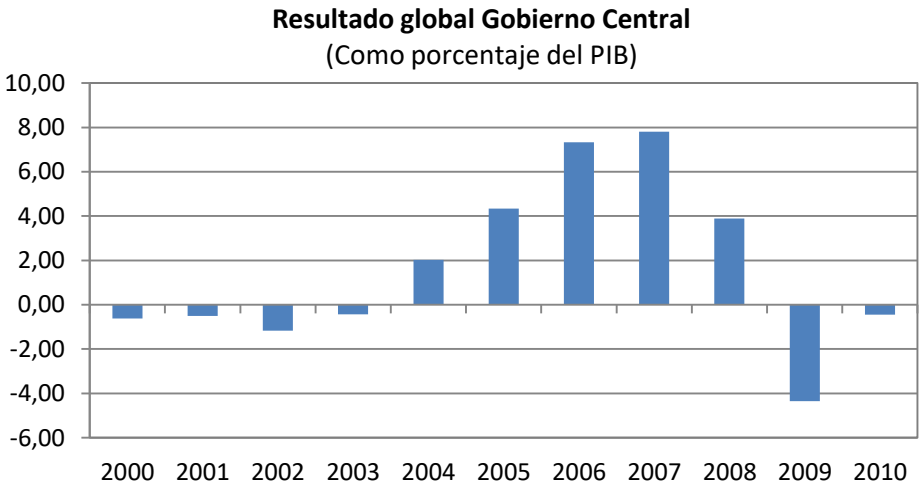
Con base en Del Campo (2008), de forma paralela al diseño y aplicación del Balance Estructural, el gobierno de Ricardo Lagos consolidó una visión de Estado en la que primaban el planeamiento estratégico y el control por resultados a través del Presupuesto Nacional, al tiempo que centró su atención en un nuevo diseño de las institucionalidad pública.

El diseño del Balance Estructural no ha permanecido inalterado en el tiempo. En este sentido, durante el gobierno de Michelle Bachelet, su funcionamiento evolucionó de acuerdo a los cambios en la naturaleza de los ingresos como, por ejemplo, una mayor participación de los ingresos tributarios mineros privados sobre el total, los cuales no eran importantes en 2001. En este proceso, el Balance Estructural pasó de una regla que ajustaba los ingresos únicamente por los efectos del ciclo económico y de los precios del cobre de CODELCO, a una medida que incluía ajustes por los ingresos del cobre de la gran minería privada y por los ingresos de molibdeno de Codelco.

La redefinición de los postulados sobre los que se cimentaba la política fiscal chilena, sustentada en el Balance Estructural, encontró un ambiente económico favorable, pues a partir de 2003 los mercados internacionales experimentaron un alza en los precios de las materias primas y en el volumen del comercio mundial, lo que implicó un fuerte *shock* externo positivo en economías intensivas en la producción de esos recursos. Chile se benefició de un aumento notable en sus términos de intercambio, lo que se tradujo en la desaparición de la restricción externa y la generación de un superávit fiscal, tal y como puede confirmarse en el gráfico V-10 [258].

[258] Ver French-Davis y Heresi (2011).

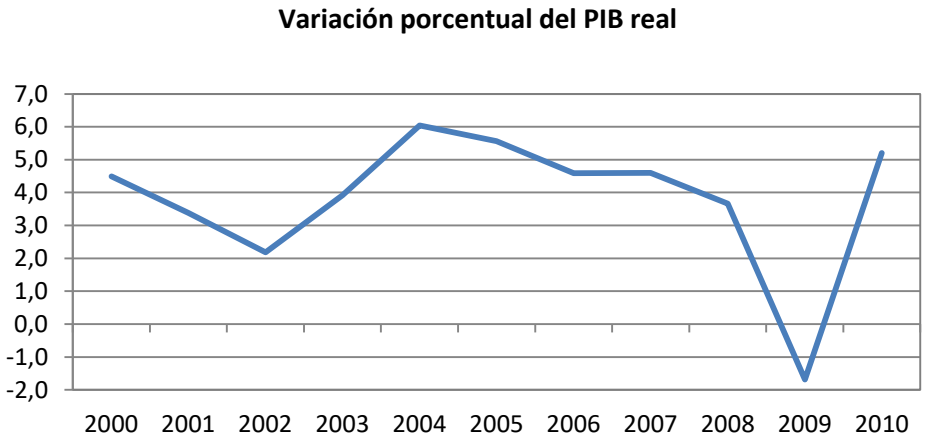
Gráfico V-10



Fuente: CEPAL.

Esta expansión, sin embargo, no significó el debilitamiento del mecanismo de Balance Estructural al ponerse a prueba, sino que permitió verificar que su funcionamiento se produjera conforme a lo esperado. Asimismo, el mantenimiento del Balance Estructural confirmó el compromiso de las autoridades para con una política fiscal de marcados rasgos contracíclicos.

Gráfico V-11



Fuente: CEPAL.

Entre los hechos que establecieron nuevos matices a la política fiscal durante este período fue el aumento de la tributación derivada de la actividad minera privada, la cual ganó peso dentro de los ingresos fiscales, pasando de representar en promedio un 1,7% de los ingresos tributarios en el lustro 2000-2004 a 6,1% en 2005.

De hecho, en agosto de 2005, se llevó a cabo un ajuste a los ingresos provenientes de la tributación a las diez empresas mineras más grandes, de acuerdo a la fase en el ciclo en el precio del cobre. En enero 2006 se incorporó, además, un ajuste a los ingresos recibidos por el impuesto específico a la actividad minera y en diciembre del mismo año otro al impuesto adicional pagado por este grupo de empresas.

Otro efecto favorable y no esperado del contexto económico fue que dentro de los ingresos provenientes de CODELCO, a partir del año 2005, se registró un considerable aumento de los ingresos generados por molibdeno, un subproducto resultante de la producción del cobre[259]. Los ingresos por concepto de molibdeno pasaron a representar cerca del 8% de los ingresos fiscales totales, lo que motivó a que en diciembre de dicho año se incluyera un ajuste cíclico a los ingresos fiscales asociados a dicho mineral. Desde 2006, como consecuencia de una caída en el precio del metal, su participación en los ingresos fiscales ha ido reduciéndose.

La gestión de Ricardo Lagos también despachó, antes de su conclusión en marzo de 2006, un proyecto de ley de responsabilidad fiscal que habría de ser aprobada ya en el gobierno de Michelle Bachelet. Uno de los principales aportes de esta ley fue la obligación de definir las líneas fundamentales de la política fiscal que se pretende desarrollar durante el período presidencial, al tiempo que se planteaban las principales metas económicas. La norma, sin embargo, contempla cierto grado de libertad al gobierno de turno para ajustar la política antes cambios de consideración en los supuestos o condiciones establecidos inicialmente. Esta ley, de una u otra forma,

[259] Según el Diccionario de la Lengua Española (DLE) el molibdeno es un "elemento químico metálico, de núm. atóm. 42, de color gris o negro y brillo plateado, pesado, blando y dúctil en estado puro, pero quebradizo si presenta impurezas, escaso en la corteza terrestre, donde se encuentra generalmente en forma de sulfuro, y usado en la fabricación de aceros y filamentos resistentes a altas temperaturas. (Símb. Mo)".

establecía el marco de referencias para indicadores tan importantes como el balance estructural[260].

5.2.2. Michelle Bachelet: pluralismo y profundización de las políticas sociales

Otro de los aspectos fundamentales del proyecto es la creación de un Fondo de Reserva de Pensiones (FRP), destinado a complementar la financiación de las obligaciones fiscales. Esto incluye la garantía estatal de pensiones mínimas de vejez, invalidez, sobrevivencia y asistenciales. El objetivo es aminorar el impacto generacional que demandará el otorgamiento futuro de la garantía estatal a pensiones del nuevo sistema.

La primera etapa de la administración de Michelle Bachelet se inició con una importante medida como lo fue la institucionalización del enfoque del balance estructural a través de la Ley N° 20.128 sobre responsabilidad fiscal. Esta ley, entre otras materias, obliga al Presidente de la República a establecer las bases de la política fiscal que será aplicada durante su administración, informar sobre el estado estructural de las finanzas públicas y su impacto macroeconómico y financiero, así como identificar y cuantificar los pasivos fiscales contingentes. La ley creó también dos fondos soberanos para canalizar el ahorro del Fisco: el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP)[261] y el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES)[262], este último en reemplazo del Fondo de Compensación de los Ingresos del Cobre creado en 1985.

---

[260] Parrado, Rodríguez y Velasco (2012) ahondan en el cómo se ha impuesto el principio de responsabilidad en Chile y de qué forma se ha mantenido en el transcurso del tiempo. Asimismo, los autores establecen que la responsabilidad fiscal es una de las instituciones económicas de Chile, no sólo porque ha contribuido de forma notable a dotar de músculo a la posición del gobierno en tanto actor económico de primer nivel, sino que ha permitido garantizar la estabilidad macroeconómica, tanto en episodios de crecimiento, como de recesión. De hecho, los autores destacan que la institucionalidad fiscal de Chile fundamenta su éxito en la responsabilidad con la que han actuado sus autoridades y en el entramado legal que se ha venido construyendo desde principios de los años ochenta.

[261] El Ministerio de Hacienda chileno señala que: "el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) se constituyó el 28 de diciembre de 2006, con un aporte inicial de US$ 604,5 millones. Su creación responde

En el marco de uno de sus principales ejes programáticos, en el primer año de gobierno, la gestión de Bachelet se centró en impulsar una reforma del sistema previsional, a través de la creación de una comisión asesora para estos fines, cuyo informe final sirvió de insumo para el proyecto de ley de reforma que vio la luz a principios del mes de abril de 2008.

La reforma del sistema previsional llevada a cabo por la dictadura militar y sus equipos de economistas en 1981, marcó un punto de inflexión en la evolución de la economía chilena. En este sentido, esta reforma se convirtió en uno de los pilares esenciales de la política económica de corte neoliberal, pues disolvió la responsabilidad estatal en materia previsional, promovió la creación de instituciones privadas

---

al nuevo escenario demográfico caracterizado por una mayor esperanza de vida y un aumento de la población de tercera edad, lo que implica un desafío para el Estado por cuanto se proyectan mayores costos previsionales futuros, sumado a la necesidad de garantizar pensiones básicas solidarias a quienes no han logrado ahorrar lo suficiente para su jubilación. El objetivo del FRP es apoyar la financiación de las obligaciones fiscales derivadas de la garantía estatal de las pensiones básicas solidarias de vejez y de invalidez, así como los aportes previsionales solidarios considerados en la Reforma Previsional. De este modo, se complementa la financiación de futuras contingencias en materia de pensiones. Conforme a la ley de Responsabilidad Fiscal, el FRP se incrementa cada año en un monto mínimo equivalente al 0,2% del producto interno bruto (PIB) del año anterior. Si el superávit fiscal efectivo es superior a 0,2% del PIB, el FRP recibe un aporte equivalente a dicho superávit con un máximo de 0,5% del PIB. Esta regla de acumulación asegura anualmente recursos frescos para el Fondo, independientemente de la situación fiscal que el país viva cada año.

[262] Según el Ministerio de Hacienda chileno, "el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES) fue constituido el 6 de marzo de 2007, con un aporte inicial de US$ 2.580 millones. De éstos, US$ 2.563,7 millones correspondían al saldo del antiguo Fondo de Estabilización de los Ingresos del Cobre, que concluyó su operación refundiéndose en el FEES. El FEES permite financiar eventuales déficits fiscales y realizar amortizaciones de la deuda pública, contribuyendo así a que el gasto fiscal no se vea mayormente afectado por los vaivenes de la economía mundial y la volatilidad de los ingresos que provienen de los impuestos, el cobre y otras fuentes. Por ejemplo, ante eventuales ciclos adversos de la economía que afecten los ingresos del Fisco, el Presupuesto podría financiarse en parte con los recursos del FEES sin la necesidad de acudir al endeudamiento. El FEES recibirá cada año el saldo positivo que resulte de restar al superávit fiscal efectivo los aportes al Fondo de Reserva de Pensiones y al Banco Central de Chile de acuerdo a lo establecido en la Ley de Responsabilidad Fiscal, descontando cuando corresponda las amortizaciones de deuda pública y los aportes anticipados realizados el año anterior".

encargadas de administrar los fondos de pensiones (las Administradoras de Fondos de Pensiones o AFP), alivió la carga del Estado en materia de gasto fiscal, y promovió la creación de un mercado de capitales destinado a fortalecer la concentración económica en reducidos grupos.

El Estado quedaba confinado al rol de asistencia a los estratos más pobres de la población, a través de las Pensiones Asistenciales (PASIS), beneficio al que la población podía acceder a partir de su calificación en la ficha de caracterización socioeconómica (ficha CAS). El Estado asumiría, además, la protección de las personas que no alcanzaran a obtener una pensión mínima en el sistema de AFP, subsidiando el monto faltante, a través del instrumento llamado Garantía Estatal de Pensión Mínima (GEPM).

La reforma previsional realizada bajo la dictadura giraba en torno a cuatro elementos fundamentales: (i) la capitalización individual, a través de una cuenta en que se depositan las cotizaciones de cada trabajador; (ii) la administración privada de fondos, a través de las Administradoras de Fondos Previsionales (AFP), que junto con recaudar las cotizaciones realizan inversiones con ellas; (iii) la libertad de elección por el trabajador contribuyente tanto de su AFP y del posible traslado de una a otra, como de los fondos de inversión o del tipo de pensión que se va a recibir, y (iv) la existencia de una pensión mínima, de vejez, invalidez y muerte, garantizada por el Estado para aquellos trabajadores, cuyos sus ahorros acumulados, con un mínimo de 20 años trabajados, no les alcanzaran solo para una pensión completa.

Durante los primeros años de la gestión de Michelle Bachelet, la economía chilena permitió crear un marco estable para la aplicación de los nuevos marcos normativos y, de forma especial, el referente a la ley de responsabilidad fiscal. Dicho contexto cambiaría a partir de 2008, año en el que comienzan a vislumbrarse los primeros efectos de la crisis económica mundial sobre la economía chilena, la cual se vio afectada, de manera especial, por su grado de apertura, tal y como puede apreciarse en la Tabla V-3.

Tabla V-3

Grado de apertura de la Economía y caída de las exportaciones durante la crisis económica

País	Grado de apertura (1) X+M (% PIB 2007)	Caída de las exportaciones (2) (% PIB 2007)
Malasia	200	-21
Hungría	159	-8
Rép. Checa	155	-22
Tailandia	139	-10
Corea del Sur	91	-7
Israel	88	-4
Alemania	87	-10
Chile	80	-14
China	74	-3
Sudáfrica	67	-5
Italia	59	-6
México	58	-6
Francia	55	-6
Reino Unido	55	-4
Indonesia	54	-6
Rusia	52	-10
Perú	51	-7
Japón	31	-4
Estados Unidos	28	-1
Brasil	26	-1

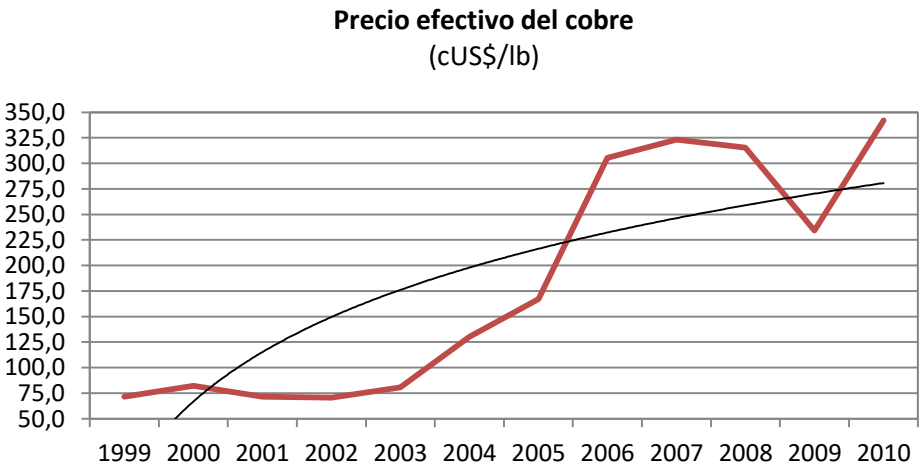
(1) Grado de Apertura: suma de exportaciones e importaciones.

(2) Caída de exportaciones: diferencia anualizada de la suma de las exportaciones de 2008T4 y 2009T1 y la suma de lasexportaciones de 2007T4 y 2008T1.

Fuente: Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile con base en datos del FMI.

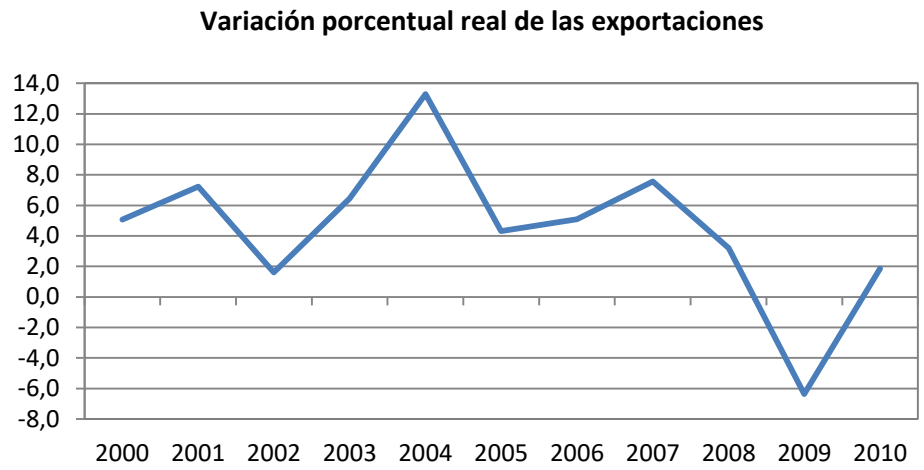
En efecto, después de un período 2003-2007 se fuerte expansión de los mercados internacionales, en especial, el del cobre, y de un sólido crecimiento de la actividad económica gracias, tanto al consumo interno, como a la inversión privada y pública, La crisis financiera de 2008-2009 representó una brusca interrupción que impulsaría la puesta en marcha de los mecanismos institucionales contracíclicos, en este caso, de incentivo de la demanda.

Gráfico V-12



Comisión Chilena del Cobre (Cochilco).

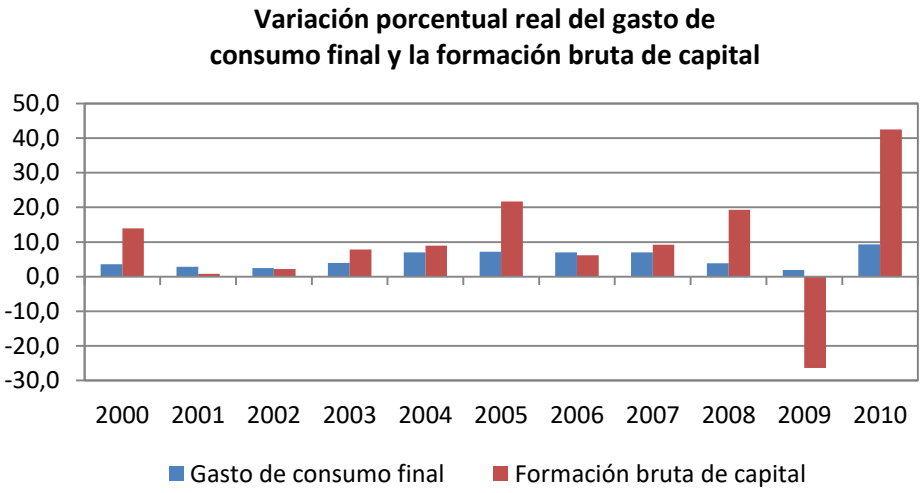
Gráfico V-13



Fuente: CEPAL.

La caída en la demanda interna se expresó, principalmente, en el estancamiento de la tasa de crecimiento del consumo privado y una disminución significativa en la tasa de inversión variables que, sin embargo, se recuperarían con fuerza en 2010 como resultado de la inyección de los recursos ahorrados durante los años precedentes y la recuperación de la demanda externa con una mayor velocidad a la prevista inicialmente.

Gráfico V-14



Fuente: CEPAL.

Como respuesta a esta coyuntura, el gobierno de Michelle Bachelet anunció, en enero de 2008, un plan de estímulo fiscal constituido por 4.000 millones de dólares[263], equivalentes al 2,8% del PIB, el cual tenía como finalidad, no sólo estimular el crecimiento económico, sino fortalecer los niveles de empleo a partir de la aplicación de medidas de corto plazo y reformas estructurales. El plan contemplaba, tanto un mayor gasto público, como rebajas tributarias e inyecciones de capital, al tiempo que establecía incentivos directos a la actividad de los sectores más dinámicos.

Tal y como se presenta en la Tabla V-4, se hizo un especial esfuerzo por mantener la fortaleza patrimonial de CODELCO, al tiempo que se reducían las cargas tributarias para sostener el ingreso disponible de los ciudadanos. Dos de las mayores partidas se orientaron al apoyo de la clase trabajadora y al segmento de la población con menores recursos, mediante un subsidio al transporte público y un bono a las familias pobres, todo lo cual sumó unos 549 millones de dólares de gasto público efectivo ejecutado.

[263] Ver CEPAL.

Tabla V-4

Plan de Estímulo Económico. Impacto en el PIB (2009)

Medida	Gasto público aprobado (mill. US$)	Gasto público efectivo ejecutado (2009) (mill. US$)	Impacto en el PIB (2009) (mill. US$)	Marco Institucional
Capitalización a Codelco	1.000	500	500	Indicación a Ley CODELCO
Suplemento Inversión pública	700	500	500	Administrativo
Eliminación Transitoria del Impuesto T&E	628	628	502	Ley Plan Fiscal
Reducción Transitoria de PPM	460	460	250	Ley Plan Fiscal
Subsidio Transporte público	400	350	250	Ley Transantiago
Bono 40 mil pesos a familias pobres	224	224	224	Ley Plan Fiscal
Devolución anticipada impuesto a la renta 2010	220	220	176	Ley Plan Fiscal
Ajustes a Subsidios capacitación	147	130	120	Ley Especial
Subsidio al trabajo	102	102	85	Ley Especial
Línea Corfo para Factoring	50	50	25	Administrativo
Línea Corfo para Garantías	50	50	35	Administrativo
Aporte al Fondo Común Municipal	41	35	35	Administrativo
Reforestación	20	10	7	Reglamento
Total	**4.042**	**3.259**	**2.709**	
Plan como porcentaje del PIB 2009	**2,8**	**2,3**	**1,9**	

Nota: a efectos de cálculo se toma un PIB, para 2009, de 144.000 millones de dólares.

Fuente: Servicio de Estudios Económicos BBVA.

Es importante destacar que el esfuerzo financiero que se llevó a cabo en el marco de este Plan de Estímulo Fiscal no hubiese sido posible sin los ahorros realizados gracias al esquema del BE. Así, se recurre por primera vez al FEES, el cual había acumulado recursos de años anteriores, y que se complementa con una emisión de deuda autorizada en el presupuesto de 2009 (máximo de 3.000 millones de dólares). Asimismo, durante el momento más complicado de la crisis se modera la meta de la regla fiscal con el fin de potenciar la influencia contracíclica del Balance Estructural y de la acción gubernamental[264].

[264] En este sentido, resulta de gran valor el análisis de la estrategia fiscal llevado a cabo en el Informe de Finanzas Púbicas para el Proyecto de Presupuestos del Sector Público para el año 2010, pues en él se recoge todo el devenir de las medidas fiscales aplicadas, así como el contexto y algunos de los resultados que comenzaban a materializarse. Asimismo, en este informe se destaca que la importancia de la regla del BE, la cual tendría que volver a su funcionamiento habitual una vez superado el episodio de la crisis.

Según la CEPAL, 2009 marca un año en el que el potencial contracíclico de la política fiscal chilena se pone en evidencia, pues mientras el gasto total real experimenta un crecimiento del 5,7% (PIB 2,5%), el gasto social lo hace a una tasa de 7,8% (69% del gasto total) y gasto en infraestructura en un 8,8%.

En efecto, el impulso dado a la inversión pública fue considerable durante los años 2008-2010, pues se el gobierno chileno desarrolló un plan de fomento de la inversión pública al que destinó unos 7.000 millones de dólares. Una de las características más llamativas de este plan es que concentró buena parte del esfuerzo en el primer semestre de 2009 con el objetivo de mantener un buen desempeño productivo durante el resto del año. Los ministerios con más participación en esta medida fueron los de obras públicas (2.500 millones de dólares); vivienda y urbanismo (1.460 millones); salud (300 millones) y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (1.070 millones de dólares). El plan de inversión pública se orienta, principalmente, hacia proyectos de mejoran de la conectividad, la infraestructura y el transporte[265].

Asimismo, entre el conjunto de medidas aplicadas en 2009, sobresale el reembolso parcial anticipado de los excesos de impuestos a la renta, casi nueve meses antes de la fecha normal de devolución de este impuesto. El monto que recibieron las declaraciones beneficiadas por el pago anticipado se estableció como el promedio de la devolución de impuestos de los últimos tres años, con un tope de 420 dólares.

Es importante destacar que durante los años de auge de los ingresos fiscales, la regla institucional del BE funcionó según lo esperado, permitiendo generar un nivel de ahorro con el cual hacer frente a las restricciones que impondría la merma de los flujos de financiación externos y las limitaciones propias de un mercado financiero como el chileno. En todo caso, el efecto contracíclico del BE permitió crear las condiciones para que el nuevo esquema normativo pudiera llevarse a la práctica con éxito.

Después del punto de inflexión transitado por la economía chilena el período 2008-2009 y la puesta a prueba de las nuevas instituciones fiscales y el BE, ésta

[265] Ver informes del Ministerio de Hacienda de Chile durante los años 2008-2010.

recuperó el acceso al crédito externo, lo que permitió normalizar la financiación del comercio exterior y la financiación externa al sector privado, reanudándose la colocación de bonos.

La cooperación interinstitucional y la conformación de redes institucionales allí donde no las había, fueron dinámicas que quedaron reforzadas durante esta crisis. Tanto en el fuero interno del ámbito público, como en las relaciones entre el sector público y el privado, se hizo manifiesto que el andamiaje institucional, y en especial el relacionado con el área fiscal, aumentaba su capacidad de respuesta cuando se sustentaba en un tejido de normas formales e informales, cohesionado y diverso.

El surgimiento de canales de comunicación y espacios de generación de conocimiento institucional permitió a las autoridades del gobierno y a los encargados de la política fiscal, negociar en mejores condiciones, tanto la recomposición del gasto público, como la revisión del sistema tributario. El veloz reacomodo de la acción pública ante la presión internacional se hizo en un marco en el que no se vio puesta en duda ni la credibilidad, ni la legitimidad del gobierno, pues contaba con el apoyo, no sólo de los actores de las esferas política y económica.

Otro aspecto destacable fue la rapidez con la que las reglas fiscales continuaron siendo aplicadas, al tiempo que recuperaban su naturaleza original, después de ciertos cambios temporales. En este sentido, el BE no dejó de cumplir con sus objetivos contracíclicos una vez superada la coyuntura desfavorable. En este sentido, también contribuyeron las normas instauradas en años previos, en los que se buscaba la coherencia entre los distintos ámbitos de la política económica, como podían ser el cambiario y el monetario.

A todo lo anterior contribuyó, no en poca medida, el nivel de apoyo social con el que contaba Michelle Bachelet, a lo que se sumaba la amplia base política heredada del gobierno de Ricardo Lagos. El impacto de la crisis, sin embargo, habría de constituir un factor explicativo del cambio político que habría de registrarse algún tiempo después con la llega a la presidencia de Piñera, el primer representante de la derecha chilena que llegaba al poder en democracia.

En suma, puede afirmarse que el final del gobierno de Bachelet, no sólo puso a prueba el andamiaje institucional de carácter fiscal, sino que logró canalizar a la política fiscal hacia los patrones de gasto público previos a la crisis, aunque con una clara mejora en términos del gasto de naturaleza social. Asimismo, el gobierno de Bachelet constituiría una transición hacia el primer gobierno de derecha, el cual mantendría la mayor parte de la estructura institucional que, en el plano económico, habían diseñado y desarrollado las dos gestiones socialistas.

5.2.3. Evolución de la política fiscal en Venezuela: la llegada de Chávez al poder en dos etapas (1999-2003 y 2003-2010)

Mientras que Chile perfeccionaba el marco institucional de su política fiscal mediante el desarrollo de reglas, mecanismos de estabilización y un mejor encaje de los principales actores institucionales, todo ello bajo la conducción de dos gobiernos del PSCh, en Venezuela accedía al poder otro movimiento de izquierda que, sin embargo, basaba su discurso en una ruptura total son las políticas del pasado y ponía en entredicho la vigencia y legitimidad del marco institucional sobre el que se sustentaba la política fiscal.

Hugo Chávez toma posesión de la presidencia en 1999 con un claro objetivo de corto plazo: la convocatoria de una asamblea constituyente que "refundara" al Estado venezolano. El proceso de sustitución de la Constitución de 1961 abarcaría buena parte del año 1999 y aún se haría sentir en 2000, limitando la posibilidad de realizar modificaciones de importancia en la política económica. De hecho, la orientación del nuevo gobierno se caracterizaría, durante el período comprendido entre 1999 y 2000, por la moderación y hasta por cierto espíritu de continuidad con las políticas llevadas a cabo por el gobierno de Rafael Caldera en materia fiscal.

Una vez superada la etapa de diseño y promulgación de la nueva Constitución, el equipo económico del gobierno de Chávez comenzó a definir las líneas básicas de lo que sería su plan de acción en el ámbito económico. Si bien a afectos discursivos se contemplaba la posibilidad de cambios en el modelo institucional sobre el que se hallaba sustentada la economía, las expectativas de la mayor parte de los agentes económicos, políticos y sociales giraban en torno a la capacidad del nuevo gobierno para acometer cambios de que produjeran resultados en el corto plazo, aunque sostenibles en el largo plazo. Los principios de transparencia, competitividad y solidaridad que se habían expresado en la nueva Constitución, hacían prever un cambio de enfoque en los objetivos y estrategias fiscales del gobierno, así como nueva reglas de cooperación entre los actores del sector público y el sector privado.

En este sentido, las directrices constitucionales referidas a la política fiscal parecían proclives a la sostenibilidad fiscal, a una estructura tributaria más efectiva y eficiente, a una estrategia de gasto público libre de ataduras dispendiosas y enfocadas en la resolución de la problemática social y a la generalización de conductas dictadas por la responsabilidad fiscal. Es así como en el Programa de Transición 1999-2000 se afirmaba que "las acciones específicas de la estabilidad monetaria, financiera y cambiaria tienen su pivote central en una política fiscal signada por reformas tributarias, ajustes de gastos, de tarifas y precios de los bienes y servicios públicos" (MPD 1999).

El Programa de Transición planteado por Hugo Chávez propugnaba la consecución de una senda de crecimiento económico sostenible y diversificada, la reducción de la inflación y el aumento del nivel de empleo formal, de calidad y capaz de absorber las profundas bolsas de informalidad. El centro de la política de estabilización se fundamentaba en el anclaje del tipo de cambio nominal en el marco del esquema de bandas cambiarias vigente desde 1996.

Así, según la versión actualizada del Programa Económico 2000 (MPD 2000): "La política macroeconómica se centrará en consolidar la estabilización para continuar con el descenso progresivo de la inflación". Más adelante se reafirma el uso del tipo de cambio como herramienta anti-inflacionaria: "La política cambiaria garantizará la estabilidad del tipo de cambio aplicado en el sistema de bandas vigente, priorizando el objetivo anti-inflacionario en el corto plazo.

En el plan se especificaba que la política fiscal procuraría una mejora de los ingresos ordinarios, especialmente los no petroleros, así como una reorientación del gasto, con el objeto de aumentar su productividad mediante la reducción de organismos públicos, la simplificación de los trámites y el aumento de la inversión pública en áreas tan sensibles como las infraestructuras sanitarias, educativas y que permitieran el desarrollo productivo. La política fiscal se concentraría en incrementar y consolidar los niveles de recaudación de ingresos no petroleros, así como el aumento y diversificación de los ingresos asociados a la actividad petrolera. En materia de financiación, el plan abogaba por el desarrollo del mercado financiero nacional, lo que permitiría reducir el peso de la deuda externa.

El trasfondo de estos planteamientos presentaba una visión congruente con un modelo económico distinto al rentístico. Esto queda reflejado en el hecho de dar una mayor proyección a los ingresos no petroleros y al gasto orientado a la inversión productiva. Todo esto, sin embargo, también suponía un rol protagónico del Estado, más allá de la reducción del número de organismos públicos o el interés por el fortalecimiento del sector público. El desarrollo del espíritu de este plan, así como de los principios económicos plasmados en la nueva constitución, traerían consigo la necesidad de diseñar y poner en marcha un nuevo marco institucional y normativo, el cual entraba en conflicto con lo expresado en la anterior constitución y con las relaciones de poder que se habían establecido durante décadas.

Una de las herramientas con las que contaba el nuevo gobierno era la amplia base de ingresos que brindaba el petróleo[266], la cual adquiría una nueva proyección gracias al sólido piso político establecido por el movimiento chavista desde 1997. En efecto, el respaldo obtenido por las fuerzas políticas bolivarianas y la enorme legitimidad que se derivaba de él, permitían un acercamiento distinto al tema petrolero, no sólo en términos de las propuestas de organización interna de la industria, sino en lo referente al papel de Venezuela en los foros petroleros internacionales como la OPEP. Este renovado interés por la petropolítica, la cual se había ejercido con denuedo durante los años setenta, buscaba compensar a través de una política de subida de precios, la incapacidad creciente de la industria venezolana para incrementar de forma notable los niveles de producción.

Contrariamente al giro que se produciría entre 2002 y 2003, Hugo Chávez planteaba al comienzo de su gobierno que la gestión fiscal tenía que apostar por la sostenibilidad dado que ésta era una condición clave para lograr el equilibrio presupuestario. La sostenibilidad fiscal, sin embargo, estaría sustentada en un tipo de cambio que jugara el papel de ancla del sistema de precios. Esta premisa se vería sustentada en el mantenimiento del sistema de bandas cambiarias que se había establecido años antes.

[266] Guerra (2003).

La preocupación por la estabilidad y la sostenibilidad fiscales si bien eran válidas, serían abordadas mediante una formula ya adoptada en el pasado por los actores encargados de la política fiscal y que estaba en línea con la realidad del modelo económico venezolano de los años sesenta y setenta. Asimismo, no puede dejar de echarse en falta el desarrollo de otras medidas de política fiscal que no descargaran todo el peso de los ajustes en el tipo de cambio. En este sentido, no se evidencian cambios institucionales de envergadura asociados, por ejemplo, a la adopción de reglas fiscales o mecanismos de estabilización intertemporales, así como tampoco se corrigen los desequilibrios de los actores institucionales en el proceso de diseño y ejecución de la política fiscal, ni se definen nuevos incentivos que establezcan un sistema de pesos y contrapesos, en el seno del gobierno, o entre éste y los actores privados, representantes de las áreas financiera, productiva o social.

De este modo, en 1999, el gobierno de Hugo Chávez se enfrentó con la reconducción del presupuesto de 1998, calculado con un precio del petróleo de US$/b 11,5, lo cual implicaba un déficit fiscal derivado de un menor volumen de exportaciones petroleras y la disminución de la recaudación interna, como resultado de la recesión de la economía[267].

En un contexto de debilidad económica, las autoridades optaron por reestimar los ingresos fiscales tomando como base un precio del petróleo de 9 US$/por barril e instrumentar un conjunto de medidas encaminadas a fortalecer los ingresos tributarios no petroleros. Las medidas fundamentales por el lado de los ingresos fueron la

[267] Una visión de lo ocurrido durante los primeros años del gobierno de Chávez se encuentra recogida en los informes económicos elaborados por la Vicepresidencia de Estudios del Banco Central de Venezuela (BCV). En estos estudios, el equipo de técnicos del BCV abordaban al desempeño de la economía venezolana, desde una posición técnica y teniendo presente la repercusión a medio y largo plazo de las políticas adoptadas. Después de un largo proceso de debate interno, las primeras medidas desarrolladas por el gobierno de Chávez apuntaban a la continuidad, aunque teniendo presente la carga ideológica subyacente al discurso del propio Chávez y los equipos gestores que le rodeaban. En este sentido, los primeros años de la gestión gubernamental de Chávez y, en particular, antes de 2002, se caracterizan por una cada vez más acentuada discrecionalidad del poder ejecutivo, el cambio del eje de la política fiscal, el cual se había visto modificado por el proceso de descentralización administrativa y un papel más activo del sector privado en el marco de toma de decisiones del gobierno.

implantación del impuesto al débito bancario (IDB) con una tasa de 0,5% y la sustitución del impuesto a las ventas y el consumo suntuario por el IVA, con una reducción de un punto porcentual de la tasa sin ampliar la base imponible. En cuanto a las erogaciones, se decidió un recorte del gasto acordado, equivalente a 1,5% del PIB.

De este modo, el primer equipo económico del gobierno de Chávez, conformado aún por integrantes del antiguo tren ministerial de Rafael Caldera, llevó a cabo un plan de ajuste contractivo y de implicaciones procíclicas, pues en un entorno de caída de la actividad económica, aplicó medidas en las que primaba la disciplina fiscal en detrimento de acciones de reactivación de la demanda[268].

Las primeras medidas adoptadas por el gobierno enviaron un mensaje tranquilizador para muchos de los actores económicos que albergaban serios temores por lo prometido durante la campaña electoral de 1998. Aunque en los años siguientes estos temores se reavivarían y se materializarían con creces, las primeras decisiones de política económica del gobierno no se diferenciaban en demasía de otros programas de ajuste aplicados en otros países de la región.

Desde el punto de vista de la normativa fiscal y de forma paralela a la promulgación de un nuevo marco constitucional, el gobierno promovió una reformulación de la estructura tributaria. En este sentido, en 1999, se modifica la legislación del Impuesto Sobre La Renta (ISLR) y se garantiza la extraterritorialidad del tributo introduciendo el concepto de renta mundial. En adelante los ciudadanos y residentes en Venezuela deberían tributar sobre la totalidad de las rentas que obtuvieran, tanto en el país, como en el exterior.

Como medida recaudatoria, también en 1999, se recupera un tributo que ya había sido aplicado en ocasiones anteriores: el Impuesto al Débito Bancario (IDB), el cual se establecía a todas la mayor parte de las operaciones realizadas a través del sistema financiero nacional. Este tributo sería retomado nuevamente en 2002[41].

[268] Ver Informes Económicos del BCV correspondientes a los años 1999-2000.

Cabe destacar que la mayor parte de las leyes modificadas por el gobierno de Hugo Chávez en esta primera etapa se ampararon en las leyes habilitantes[269] de los años 1999 y 2000, lo cual ponía de manifiesto el sesgo discrecional que asumía la administración y el solapamiento con las atribuciones de actores institucionales tan importantes como el poder legislativo. En esta Ley Habilitante también se modificó el Código Orgánico Tributario, se establecieron las reformas a las leyes del IVA y de los activos empresariales, se creó Régimen Simplificado de Tributación para pequeños contribuyentes, y se presentó una Ley Orgánica de Hacienda Estadal[270].

En el marco de los cambios estructurales llevados a cabo por el gobierno de Chávez durante sus primeros tiempos, cabe destacar el proceso de redimensionamiento de la participación de PDVSA en la economía nacional, el cual contemplaba un incremento de las transferencias desde la industria petrolera hacia otras actividades llevadas a cabo por el Estado, de forma directa y sin pasar por los controles parlamentarios correspondientes. Si bien la orientación de recursos desde la industria petrolera hacia otros sectores económicos podía interpretarse desde la óptica de la diversificación productiva y la superación del modelo rentístico, lo cierto es que la injerencia del gobierno se amplió de forma notable en la gestión de PDVSA, lo cual no sólo afectó el diseño del plan de inversiones que requería la empresa petrolera para el mantenimiento de su capacidad productiva, sino que intensificó el uso discrecional de

[269] La Ley Habilitante es un instrumento jurídico cuyo uso se ha generalizado en Venezuela y que consiste en el otorgamiento de poderes especiales al gobierno para la elaboración y promulgación de leyes. Las leyes habilitantes implican la cesión de la capacidad legislativa al poder ejecutivo por parte del poder legislativo.

[270] La primera Ley Habilitante solicitada y aprobada durante el primer gobierno de Chávez se encuentra recogida en la Gaceta Oficial N° 36687 del 26 de abril de 1999. El contenido de la segunda Ley Habilitante, promulgada en 2000, no fue desarrollado hasta 2001, poco antes de su expiración, cuando se aprobaron 49 decretos, entre los que destacaron: la Ley Orgánica de Hidrocarburos que incrementaba al 30% la tributación de las transnacionales en las actividades de extracción petrolífera, y fijaba en el 51% la participación mínima del Estado en sociedades mixtas y la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario que permitía la expropiación de grandes propiedades de tierra, en beneficio de las de menor tamaño.

sus finanzas para promover actividades consideradas como prioritarias por el gobierno[271].

La caída de la capacidad de inversión de PDVSA se debió, en buena parte, a la aplicación durante los años 2000 y 2001 de la Ley del Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica (FIEM), la cual obligó a PDVSA a acumular su superávit financiero en este fondo. Esta inversión de PDVSA fue posteriormente revertida con la desacumulación progresiva de ese fondo durante los años 2002 y 2003.

Desde el punto de vista del gasto público, tanto el programa de gobierno de Chávez, su discurso político hicieron énfasis, durante los primeros años de su gobierno y posteriormente, en los valores de la justicia social y la necesidad de protección a los grupos más desprotegidos.

La composición del gasto público se vio modificada durante el gobierno de Chávez favoreciendo el gasto social, el cual pasa de 7,7% en 1999 a 11,9% al final de la década. En este sentido, se registra un importante incremento del gasto público total, el cual pasa de 19,8% en 1999 a 26,5% en 2009.

[271] Rodríguez (2003) señala que la política petrolera fue una de las principales fuentes de conflictividad política durante los primeros años del gobierno de Chávez lo cual, sin embargo, no se traduciría en un aumento de la contribución fiscal petrolera la cual se mantuvo en el entorno del 41%-42% hasta 2001.

Tabla V-5

Gasto social Gobierno Central
(Como porcentaje del PIB)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gasto público total (según clasificación por funciones del gobierno)	19,8	21,8	25,1	26,1	27,8	25,9	25,9	29,8	25,6	25,7	26,5
Gasto social	7,7	10,1	10,2	10,1	10,6	10,9	10,7	12,3	10,9	10,5	11,9
Protección del medio ambiente	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vivienda y servicios comunitarios	0,9	1,4	1,5	1,4	1,0	1,4	2,3	1,7	1,3	0,6	0,6
Salud	1,2	1,3	1,5	1,5	1,9	1,7	1,5	1,9	1,3	1,6	1,7
Actividades recreativas, cultura y religión	0,2	0,2	0,2	0,2	0,4	0,3	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3
Educación	3,5	4,9	5,3	5,2	5,2	5,0	4,1	5,8	5,0	5,0	5,7
Protección social	2,0	2,3	1,8	1,7	2,1	2,5	2,3	2,5	3,0	3,0	3,6

Fuente: CEPAL.

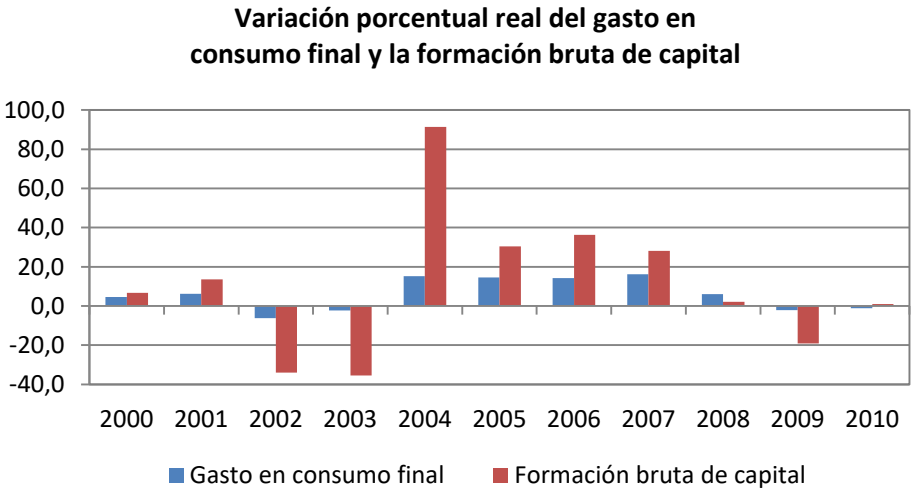
El gasto social incluye los egresos relacionados con la cultura y la ciencia, lo cual abre un debate acerca de lo que es en realidad gasto con implicaciones sociales y redistributivas y qué es gasto, calificado de "social", que en realidad se asocia a sectores privilegiados que se considera oportuno atender por su apoyo político. En todo caso, en esta primera reorganización de los gastos presupuestarios ya se evidencian los giros discrecionales de una actuación fiscal, la cual ya no pasaba por el control del poder parlamentario y obviaba la participación de otros actores institucionales con un perfil más técnico.

Lo anterior se verifica si se tiene en cuenta que buena parte del gasto social se orientaba a cubrir los compromisos son el sistema de seguridad social. Este gasto aumenta notablemente entre 1993-98 y 1999-2003, de 4,9% a 9,6%. De hecho, cuando excluimos a la seguridad social, observamos que el gasto en los sectores sociales disminuye de 31,1% a 29,7% del presupuesto. Este hecho puede matizar o incluso revertir la conclusión de que los gastos redistributivos aumentaron durante el período bajo estudio.

Por el contrario, el gasto orientado a la inversión en sectores productivos descendió de 6,0% a 4,1%, así como las transferencias a las regiones, las cuales descienden de 22,3% a 18,8%. El pago de servicio de la deuda, por su parte, vio

incrementada su asignación en el presupuesto debido al aumento del stock de deuda pública interna y del tipo de interés.

Gráfico V-15

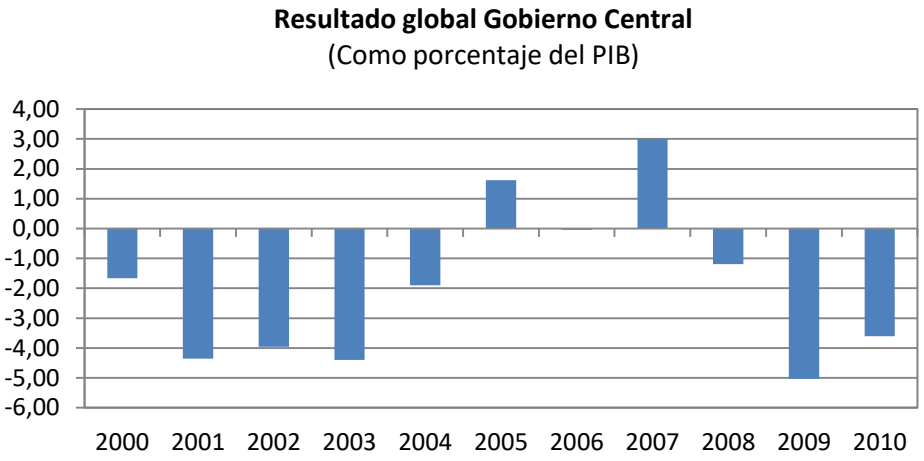


Fuente: CEPAL.

El principio de disciplina del gobierno en materia fiscal, ésta comienza a debilitarse en la medida en que se registra un aumento de las presiones reivindicativas por parte de los grupos que llevaron a Chávez a la presidencia y dieron sustento al proceso constituyente. En este sentido, los presupuestos de 2000 y 2001 mantuvieron una orientación expansiva, con el objeto de reanimar la economía, después de la caída de 6,1% del PIB durante 1999 y el aumento de la tasa de desempleo. La política de impulso fiscal de 2001 resultaría incompatible con el mantenimiento del sistema de bandas y anclaje del tipo de cambio, todo ello en un contexto desfavorable del mercado petrolero[272]. En este sentido, durante el ejercicio fiscal 2001 se produce el segundo mayor déficit fiscal de las gestiones de Chávez durante el período 2000-2010 (4,4% del PIB).

[272] Ver Guerra 2003.

Gráfico V-16

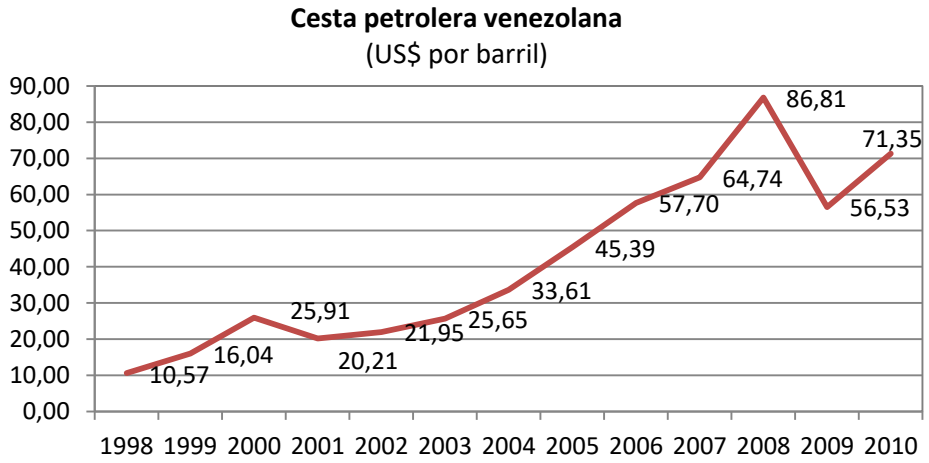


Fuente: CEPAL.

Santos y Villasmil (2006) refieren que en el escenario económico que afrontó el gobierno en 2001 operan tres factores que acentuaron la influencia de la caída en los precios petroleros e hicieron imposible el mantenimiento del esquema de bandas: las dificultades para acceder a los mercados financieros internacionales, lo que obligó a reducir nuestro endeudamiento externo neto, el incremento de los tipos interés, el cual incrementó el coste del endeudamiento interno y la naturaleza de corto plazo de la deuda interna, atributo que reducía las alternativas de refinanciación.

Para el año 2002, las erráticas decisiones del gobierno y el deterioro del mercado petrolero internacional, tal y como se muestra en el gráfico V-17 obligaron nuevamente a una reorientación de la estrategia económica a seguir. En efecto, el gobierno llevó a cabo una reducción del gasto primario en aproximadamente 1,0% del PIB y se previó un aumento importante de la recaudación no petrolera, principalmente por conceptos de IVA, impuesto sobre la renta y aduanas.

Gráfico V-17



Fuente: Banco Central de Venezuela.

En febrero de 2012, el gobierno sustituiría el sistema de bandas cambiarias por un sistema de libre flotación, pues se estimó que el sistema de precios había perdido el ancla nominal, razón por la cual la política fiscal y monetaria, en lugar de la cambiaria, pasarían a desempeñar el papel de referencia en la determinación de los precios[273].

Los graves sucesos políticos y militares de abril de 2002 y el paro petrolero de diciembre 2012-enero 2013 interrumpieron por completo cualquier posibilidad real de estabilización de la economía durante 2012. Este año marcaría, sin lugar a dudas, un hito referencial para Hugo Chávez durante el resto de su ejercicio del gobierno en Venezuela, pues no sólo le llevó a acelerar el grado de concentración del poder, sino que le impulsó a dotar a la política económica de un nuevo significado: el de la retaliación política. La política fiscal, como cabría esperar a este cambio, no fue una excepción.

El deterioro de la situación fiscal durante el segundo trimestre de 2002, llevó al gobierno a formular el programa de ajuste denominado "Propuestas para el

[273] Ver Santos y Villasmil (2006).

consenso"[274], cuyos objetivos giraban en torno a la reducción de la brecha fiscal 2002-2003 para disipar la incertidumbre, convertir el anclaje fiscal en el fundamento de la estabilidad de precios, estabilizar el gasto público, recuperar el crecimiento en el 2003, culminar las reformas fiscales estructurales de largo plazo y combatir la pobreza y el desempleo.

Los resultados de las cuentas fiscales durante el lapso 1999-2002 sugieren que las finanzas públicas en Venezuela no fueron capaces de atenuar la vulnerabilidad que las había caracterizado hasta entonces, pues no sólo se mantuvo una clara tendencia estructural al déficit fiscal como resultado de una marcada propensión al gasto con fines políticos, sino que la estructura tributaria y de ingresos siguió atada a los vaivenes del mercado petrolero internacional. A partir de 2002 se exacerbaría el uso de algunos de los mecanismos de gestión fiscal que harían de la institucionalidad en este ámbito aún más frágil e impredecible. Cabe citar, por ejemplo, la práctica del traspaso de utilidades del BCV al fisco nacional en calidad de ingresos ordinarios o la cada vez más recurrente devaluación de la moneda como fórmula de financiación a corto plazo[275].

Otro elemento que contribuyó a al desorden fiscal después de 2002 fue el notable aumento de la deuda interna, que contratada a tipos de interés reales positivos muy elevados, los cuales fueron el reflejo de la fuerte volatilidad experimentada desde finales de 2001 y durante casi todo el año 2002. Todo ello en un contexto marcado por

[274] Esta iniciativa contempló medidas tributarias, recortes presupuestarios, medidas sociales de carácter asistencial y nuevos esquemas para la financiación. En este sentido, se llevó a cabo una subida del IVA de 14,5% a 15,5%, el incremento de la alícuota del Impuesto al Débito Bancario de 0,75% a 1%, y un intenso programa de fiscalización y recaudación de tributos internos. Con estas medidas, el gobierno esperaba que el déficit fiscal cerrara en 2002 en 1,9% del PIB.

[275] El traspaso de las utilidades del BCV fue una medida polémica por las implicaciones en términos de financiación monetaria del déficit fiscal. Se emitió una legislación que obligaba al BCV a traspasar al gobierno las utilidades que se generaran de sus operaciones monetarias y cambiaras, lo cual no sólo contemplaba los ingresos obtenidos por la realización de operaciones de mercado abierto (compra y venta de títulos valores como vía para regular la liquidez monetaria), sino las operaciones llevadas a cabo en el mercado cambiario (principalmente, compra de divisas a PDVSA y ventas de para atender las necesidades de exportadores e importadores).

la desconfianza creciente por parte de los actores financieros internacionales. Así, el gobierno optó por privilegiar emisiones de deuda interna, no obstante su mayor costo financiero y las perjudiciales consecuencias del efecto desplazamiento del sector privado. Otro efecto colateral fue la disminución de la capacidad del BCV para llevar a cabo su política monetaria al retirar los títulos del BCV (TEM) para ampliar el caudal de recursos disponibles para la adquisición de deuda pública[276].

Según Rodríguez (2003), a pesar de la subida de las tasas en la mayor parte de los impuestos indirectos, se registra una caída de la recaudación. Esta situación sólo se vio compensada, de manera parcial, por la aportación del IDB (12,0 puntos porcentuales) y las utilidades del BCV (13,1 puntos porcentuales). Según el autor, las medidas llevadas a cabo después de la crisis de abril de 2002, ponen de manifiesto el desinterés del gobierno de Chávez por desarrollar una reforma fiscal de calado que permita superar el modelo basado en la renta petrolera y la visión recaudatoria de corto plazo.

Tabla V-6

Ingresos tributarios por tipo de impuestos en porcentajes del PIB

(En porcentajes del producto interno bruto)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total ingresos tributarios (incluyendo contribuciones sociales)	13,6	12,2	11,2	11,9	13,3	15,9	16,3	16,8	14,1	14,3	11,7
Ingresos tributarios directos	6,4	4,7	4,5	5,0	4,8	7,0	7,1	8,1	6,8	5,5	3,6
Ingresos tributarios indirectos	6,5	6,7	6,2	6,3	7,9	8,2	8,5	7,8	6,6	7,8	7,1
Contribuciones sociales	0,7	0,8	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,9	0,8	1,0	1,0

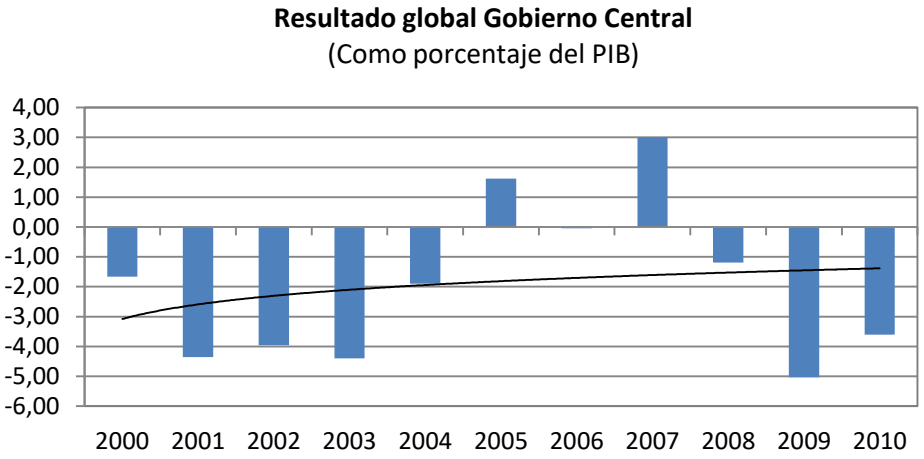
Fuente: CEPAL.

A pesar del esfuerzo fiscal del gobierno, la economía siguió mostrando preocupantes signos de debilidad, lo que le llevó aplicar un nuevo incremento del gasto

[276] Ver Informe Económico del BCV correspondiente a 2002.

público y a registrar un nuevo déficit. Para frenar las salidas masivas de capital se decidió implementar un estricto control de cambio en febrero de ese año, estableciendo la paridad inicial en 1.600 bolívares por dólar.

Gráfico V-18

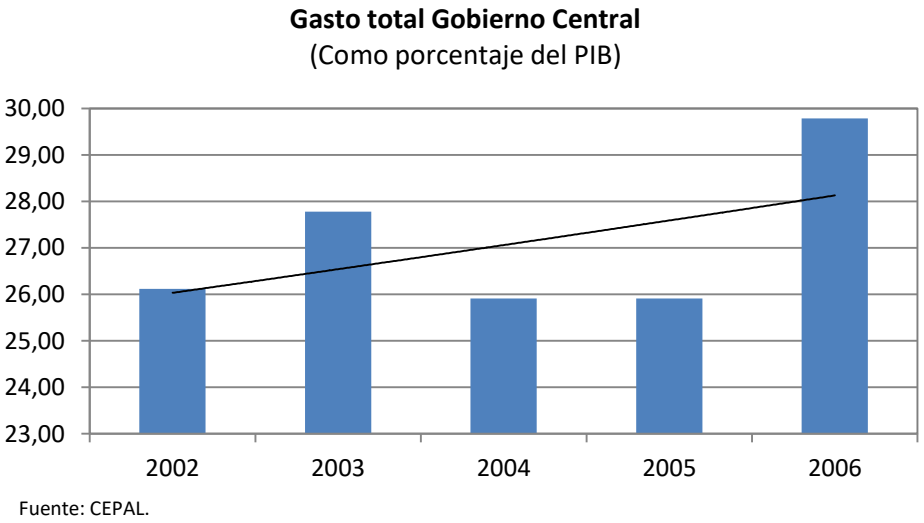


Fuente: CEPAL.

Este panorama, sin embargo, en el que predominaban las restricciones presupuestarias que imponía la debilidad del mercado petrolero internacional, se fue relajando en la medida que el contexto externo mejoraba. En este sentido, a pesar de las dificultades financieras por las que aún atravesó el gobierno, 2003 año marca el inicio de un período de fuertes incrementos en los precios del petróleo. Esta nueva situación permitiría al gobierno venezolano ampliar de forma notable su capacidad resolutiva, al tiempo que le brindaría a Hugo Chávez la posibilidad de consolidarse en el poder.

Durante los años 2003 y 2006 el gobierno venezolano de vio con la capacidad suficiente para impulsar una fuerte expansión de la demanda mediante un considerable incremento del gasto público. En este sentido, en 2006 el gasto del gobierno central venezolano llegó hasta cotas cercanas al 30% del PIB, nivel que constituiría el máximo de gasto ejecutado durante toda la gestión de Chávez entre 2000-2010 y el más elevado si se contemplan los gobiernos de Carlos Andrés Pérez, Ramón J. Velázquez y Rafael Caldera entre 1990-1999. Cabe destacar que el nivel más bajo de gasto del gobierno central se alcanzó en el año 2000, cuando éste se ubicó en el 21,8% del PIB, siendo el segundo valor más bajo desde 1990.

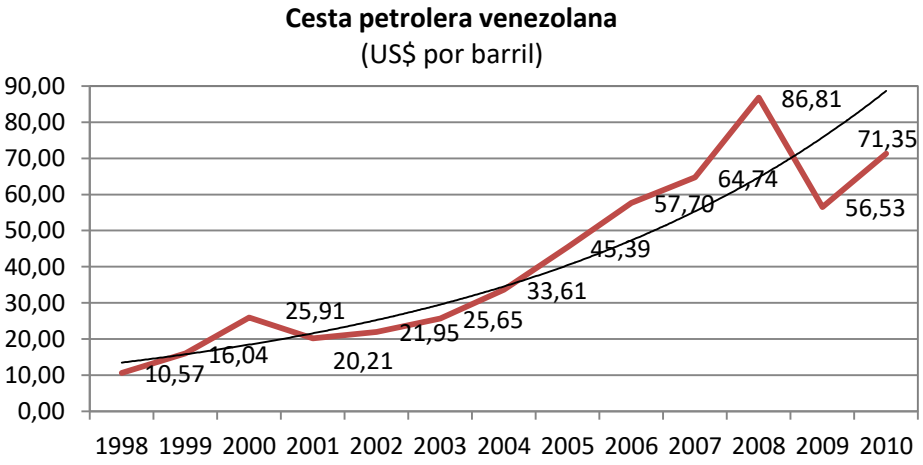
Gráfico V-19



Fuente: CEPAL.

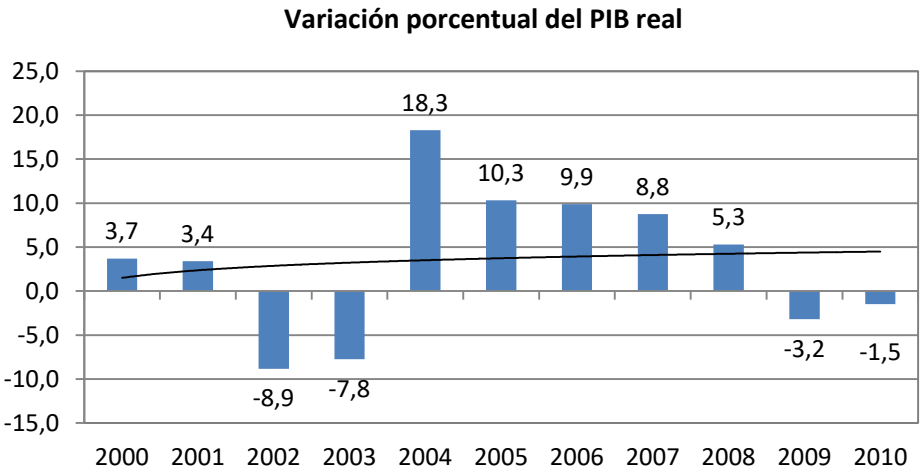
El fuerte incremento del gasto del gobierno central sólo fue posible gracias al sostenido crecimiento de los precios de la canasta petrolera venezolana, la cual pasó de 20,21 US$/barril en 2001 a 86,81 US$/barril en 2008, lo cual representó un incremento del 329,5%. Todo ello, sin embargo, no se tradujo en una tendencia clara de crecimiento del PIB, pues después del fuerte aumento registrado en 2004 de 18,3%, la economía venezolana experimentó una paulatina desaceleración hasta registrar dos caídas en 2009 y 2010 como consecuencia del efecto de la crisis financiera internacional.

Gráfico V-20



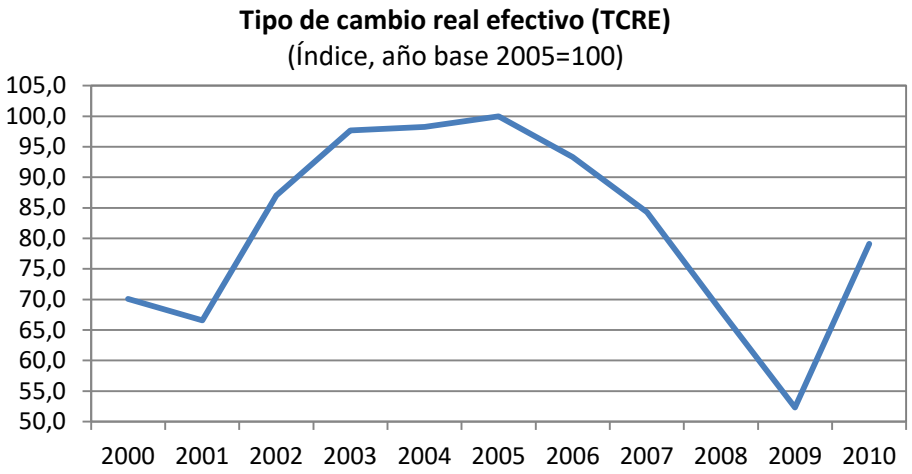
Fuente: Banco Central de Venezuela.

Gráfico V-21



Fuente: CEPAL.

Gráfico V-22



Fuente: CEPAL.

Una de las razones por las cuales el impacto puntual de la política fiscal sobre la demanda agregada fue tan notorio fue la influencia de los bajos niveles de utilización de capacidad en los que se haya el aparato productivo. Esto habría de cambiar una vez agotada dicha capacidad productiva, tanto por las limitaciones de la propia industria, como por la política de expropiaciones y nacionalizaciones que se intensificó a partir de 2005-2006[277]. El enorme caudal de recursos que administró el gobierno venezolano entre 2005 y 2010 le permitió convertir al Estado en el principal actor económico, no sólo por su fortaleza financiera, sino para la cantidad de sectores en los que ganaba presencia.

En este contexto, la política fiscal se convirtió en la herramienta a través de la cual el gobierno consolidaba una estructura clientelar amplia y muy ramificada, con un gasto público en constante expansión, un esquema tributario cada vez más rezagado debido al enorme peso de los ingresos derivados del petróleo y un proceso de endeudamiento interno que se vio auspiciado por la expansión de la banca pública y el cada vez más restringido abanico de opciones para intermediar hacía actividades de carácter privado.

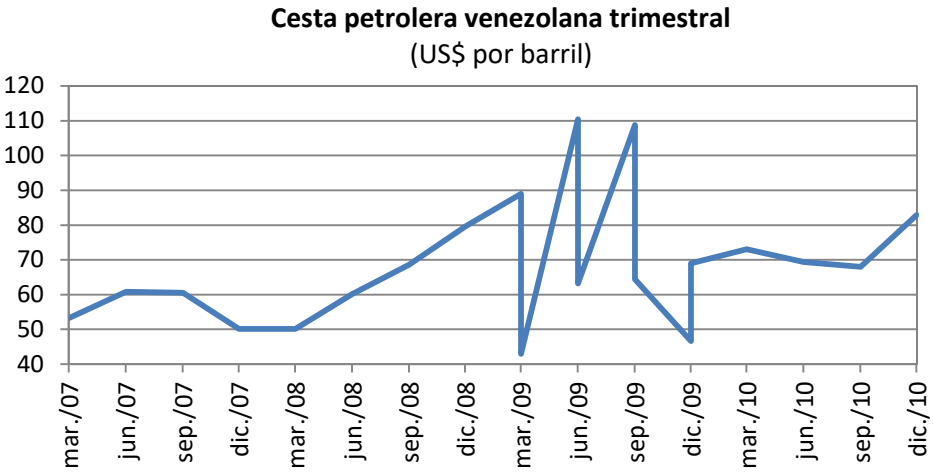
[277] En este sentido, los informes del Observatorio de Propiedad del CEDICE resulta ilustrativo.

Otro aspecto a destacar vinculado a la fiscalidad de la industria petrolera, tal y como se señala en el "Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015. Dilemas y espacios de políticas" de la Cepal de 2015, fue el incremento de las tasas del impuesto sobre la renta del petróleo (50%) a partir de 2006 y la creación de tres nuevos impuestos: (i) el impuesto a la extracción de crudo, con una tasa del 33,33% del valor de producción en boca de pozo, sujeta a deducción con el pago de regalías; (ii) el impuesto al registro de exportación, que grava las operaciones de comercialización de hidrocarburos al exterior con una tasa del 0,1% sobre el valor de venta, y (iii) la contribución especial por precios extraordinarios y precios exorbitantes en el mercado internacional de hidrocarburos. Este último impuesto, aplicable sobre las exportaciones de petróleo crudo, fue creado en 2008, reformado en 2011 y actualizado en 2013.

La crisis de 2008, en principio, apenas afectó la capacidad fiscal del gobierno venezolano, aunque la estabilidad de precios observada hasta el último trimestre de 2008 dio paso a un período de turbulencias que apenas pudieron ser moderadas por el gobierno de Chávez. A esto habría que sumar un estancamiento de la producción de hidrocarburos que pasaría a ser disminución a partir de 2011.

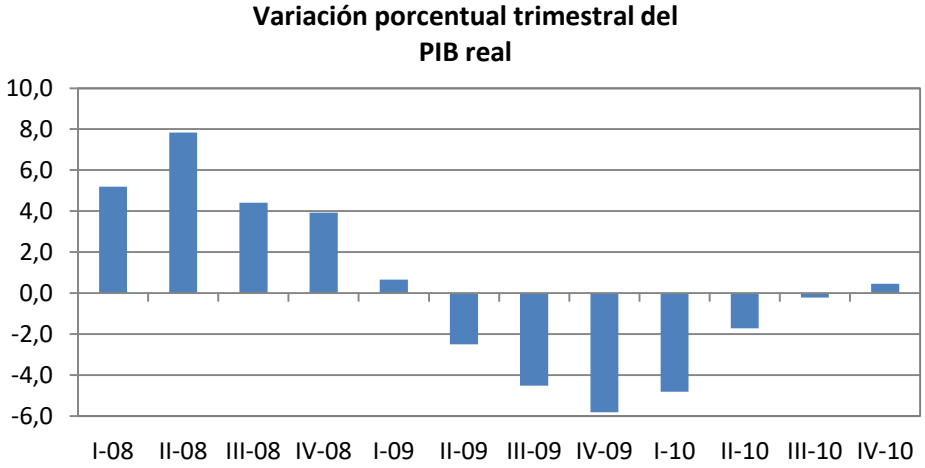
El incremento de la volatilidad de los precios del petróleo, el estancamiento de la producción, la ausencia de mecanismos institucionales de estabilización de los ingresos y una fuerte presión por parte de los agentes sociales para responder a las demandas de mayor gasto público, se tradujeron en el deterioro de la capacidad del gobierno para hacer frente de sus múltiples compromisos. Ante el agotamiento de las vías presupuestarias convencionales, el gobierno comenzó a recurrir con mayor frecuencia a canales parafiscales como la financiación monetaria o el uso de recursos de PDVSA.

Gráfico V-23



Fuente: Banco Central de Venezuela.

Gráfico V-24



Fuente: CEPAL.

La ejecución en proporciones cada vez más elevadas del gasto público través de los fondos de desarrollo, el más importante de ellos el Fondo de Desarrollo Nacional (Fonden). Creado en 2005, la principal característica de este fondo, como de otros creados durante la segunda mitad de la década, era la facilidad que daba para acceder a la financiación de todo tipo de proyectos sin necesidad de pasar por la aprobación de la Asamblea Nacional.

Los objetivos específicos del Fonden eran diversos, aunque se enfocaban en la financiación de proyectos que, al menos en la teoría, buscaran desarrollar la capacidad productiva real, así como sectores de interés social asociados a la salud, la educación, entre otros. El fondo se financiaba con aportes provenientes del BCV y PDVSA, los cuales eran calculados siguiendo una serie de reglas preestablecidas. Mientras en el caso del BCV, los aportes resultaban del cálculo del diferencial entre el nivel óptimo de reservas internacionales[278] y su nivel observado, la regla de aportes de PDVSA se basaba en el precio del petróleo[279].

[278] Cabe señalar que las utilidades cambiarias resultaban de la diferencia entre un nivel óptimo de reservas internacionales establecido por el propio gobierno y el nivel de reservas existentes en un momento dado, lo cual generaba unas supuestas ganancias que tenían que ser, por ley, traspasadas al poder ejecutivo. Conviene recordar que, para el momento en que este mecanismo fue establecido, el mercado cambiario se encontraba bajo control del propio poder ejecutivo, tanto en lo que respecta al establecimiento de un tipo de cambio fijo, como en lo atinente al movimiento de los capitales por parte de agentes no gubernamentales. Por otra parte, el mecanismo de cálculo de las ganancias cambiarias no era bidireccional con lo cual, si en lugar de una ganancia, se producía una perdida, el gobierno no estaba en la obligación de restituir las reservas respectivas. En este sentido, es posible afirmar que las utilidades cambiarias disfrazaban una modalidad más de financiación monetaria, cuyo coste debía ser asumido, en primera instancia, por el BCV y, con posterioridad, por parte de la población a través del incremento de la tasa de inflación.

[279] Ver Guerra (2004). Los recursos orientados a través de vías que sorteaban la institucionalidad fiscal vigente y controlada por la Asamblea Nacional experimentó un fuerte incremento a partir 2003. El traspaso de las llamadas "utilidades cambiarias" y la creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social del País (Fondespa), el cual se financiaba con recursos de PDVSA, permitieron acentuar el carácter centralista y personalista de la presidencia de Chávez.

Tabla V-7

Aportes al Fonden realizados por el BCV y PDVSA (2005-2010)

(En millones de bolívares y como porcentaje del PIB)

Años	BCV	PDVSA	Total	Como % del PIB
2005	16.179	12.900	29.079	5,3
2006	23.930	9.191	33.121	6,1
2007	29.092	14.556	43.648	5,9
2008	29.932	3.307	33.239	4,4
2009	27.733	26.443	54.176	3,9
2010	35.836	30.100	65.936	3,5

Fuente: BCV.

De forma paralela a la constitución del Fonden, PDVSA acentúa su participación en la financiación de los programas sociales. Tanto los recursos que ingresaban en el Fonden, como los que aportaba la industria petrolera e forma directa a la estructura del gasto público se orientaron, en su mayor parte, a la financiación de las llamadas "misiones sociales"[280], las cuales permitieron dirigir importantes volúmenes de recursos hacia todo tipo de actividades consideradas como prioritarias por el propio presidente de la República[281].

[280] Para una mejor comprensión de la naturaleza de las "misiones" y sus implicaciones en términos de financiación pública y efectos sobre las relaciones clientelares ver a D´Elia (2006).

[281] Ver Aponte (2010).

Tabla V-8

Aportes de PDVSA al Gasto Público Total y al Gasto Social
(Como porcentaje del PB)

Años	Aportes totales	Aportes sociales
2001	0,1	0,1
2002	ns	ns
2003	0,9	0,9
2004	4,4	2,3
2005	5,2	2,7
2006	6,7	2,9
2007	6,4	3,5
2008	5,5	1,3
2009	2,0	1,2
2010	10,0	7,4

Fuente: Aponte (2014).

Tal y como se evidencia en la Tabla V-4, a partir del año 2004, la implicación de PDVSA en la financiación directa del gasto público experimenta un incremento notable. Estos recursos no tenían que pasar por el control presupuestario del poder legislativo debido a que estaban respaldados por el nuevo marco legal asociado al Fonden y otros mecanismos de transmisión directa de los recursos.

Antes de la llegada de Chávez al poder, el proceso de negociación parlamentario establecía un precio del petróleo lo más ajustado posible a la situación del mercado para la definición del presupuesto nacional. Una vez se consolida las transmisión de las utilidades cambiarias del BCV al Fonden y se regularizan los aportes de PDVSA, se

pasa por alto buena parte de la financiación regular del presupuesto nacional[282], el cual quedaba circunscrito a un precio del petróleo infravalorado con lo cual se aseguraban los recursos para una institucionalidad alternativa controlada directamente por el poder ejecutivo[283].

El empleo de los recursos de estos fondos no sólo supuso el establecimiento de una vía alterna a la legislativa y que se sobrepone al propio presupuesto de la nación. Tan sintomático de la nueva visión de la institucionalidad fiscal fue el uso de una cantidad ingente de recursos sin control, como el que a muchas de las inversiones realizadas no se les exigiese algún tipo de rendimiento o resultados de la gestión realizada. En suma, los recursos canalizados a través del Fonden permitieron sostener una amplia red de apoyos políticos y un conjunto de programas de carácter asistencial discrecionales, mucho de los cuales quedaron bajo la gestión de equipos venidos desde Cuba[284].

En síntesis, el período comprendido entre los años 2005 y 2010 se caracterizó por un grado de discrecionalidad creciente en el uso del dinero público generado al amparo del modelo económico basado en la renta petrolera. El enorme caudal de recursos ingresados en las arcas públicas se tradujo en una mayor presencia del Estado en la economía y en el desarrollo de algunos programas sociales que, en términos relativos, han resultado muy costosos. La política fiscal llevada a cabo entre 2005 y 2010 no fue

---

[282] Además del control directo de un considerable caudal de recursos por parte del poder ejecutivo, la creación de una institucionalidad alterna le permitió a Hugo Chávez despojar a las gobernaciones y las alcaldías (ayuntamientos) de buena parte de lo que le habría correspondido por concepto de situado constitucional o porcentaje de los ingresos que tenía que ser destinado a las unidades político-administrativas subnacionales para su financiación y desempeño normal. De este modo, limitaba la capacidad de los gobiernos en manos de la oposición para desarrollar planes y programas de desarrollo para las regiones que gestionaban, al tiempo que les ponía en graves aprietos para hacer frente a los gastos corrientes como sueldos y salarios o los pagos a los proveedores. Para profundizar en esta dimensión de la reestructuración de la institucionalidad fiscal, es interesante la visión de Penfold (2009).

[283] Ver Aponte (2014).

[284] Ver Keller (2004).

capaz de renovarse y evolucionar hacia marcos donde primaran principios como los de la disciplina, la viabilidad, y se abogará por la influencia contracíclica.

5.3. Intereses programáticos de los gobiernos de Lagos, Bachelet y Chávez y su reflejo en el marco institucional de la política fiscal

Los programas electorales de los tres gobiernos objeto de estudio pueden ser analizados desde múltiples perspectivas, no sólo por sus bases ideológicas o el contexto en el que surgieron y desarrollaron su actividad, sino por las repercusiones de sus políticas y actos, tanto en sus fueros nacionales, como el espacio latinoamericano.

Uno de los rasgos más importantes de estas tres gestiones gubernamentales fue, sin duda, su explicita relación con una visión de izquierdas, la cual si bien se alimentaba de fuentes comunes, distaba de ser homogénea. En efecto, son reconocibles las vinculaciones políticas de los gobiernos de Lagos y Bachelet con la inspiración revolucionaria de los años sesenta y setenta, con algunos de sus objetivos y una conciencia de proyecto nacional claramente diferenciada de la democracia cristiana o la derecha chilenas. El mensaje político que llevó a Chávez al poder también se alimentó de las fuentes de la revolución cubana o los movimientos de izquierda que jalonaron las décadas de los sesenta y setenta en América Latina. Aunque con un discurso mucho más sincrético que sus homólogos chilenos, sus referencias también apelaban a un proyecto nacional que, tanto en lo político, como en lo económico, fuera capaz de impulsar la inclusión social, al tiempo que se atajaban las causas de la desigualdad y las graves consecuencias ésta.

En un primer momento, al igual que los gobiernos de Lagos y Bachelet, el de Chávez también apeló a una cierta conciliación entre las obligaciones sociales y las demandas del mercado, no sólo en el plano discursivo, sino también en el de la política económica llevada a cabo. Así, el período que media entre 1999-2002 puede ser calificado de moderado si se le compara con las expectativas que había generado en el proceso electoral que le llevó al poder. A ello se suma la orientación económica que se le había dado al nuevo proyecto constitucional, en el cual se desarrollan un conjunto de

instituciones tendentes a buscar la estabilidad macroeconómica, la disciplina fiscal, un cierto carácter contracíclico a los mecanismos de la gestión pública y un elevado grado de cohesión administrativa para recanalizar la influencia de la actividad petrolera.

Lagos y Bachelet, por su parte, también mostraron su carta de identidad como sucesores de un espíritu de izquierda que aboga por los cambios sociales y las reivindicaciones más anheladas de las clases necesitadas. A diferencia de Chávez, sin embargo, sus planteamientos económicos no buscaban un giro de la política económica, sino su continuidad, siempre partiendo del supuesto de la necesidad de desarrollar una institucionalidad capaz de promover y llevar a la práctica programas sociales efectivos y sostenibles. Tanto la gestión de Lagos, como la de Bachelet, sacaron adelante importantes iniciativas de carácter social, pero también impulsaron medidas económicas en línea con el modelo heredado de los últimos años del régimen de Pinochet y los primeros momentos de la Concertación.

En los tres casos, quedó reflejada la motivación inicial de todo gobierno de izquierda en lo que respecta a la política fiscal, la cual suele girar en torno a la reducción de la pobreza y la disminución de las desigualdades económicas, con el objeto de alcanzar estadios cada vez más elevados de justicia y cohesión sociales. En este sentido, las autoridades encargadas del diseño de la política fiscal tuvieron muy presente la conciliación entre el logro de una sólida senda de crecimiento económico y una distribución más equitativa de los nuevos niveles de ingreso derivados del mismo.

Un aspecto a tener en cuenta es que los tres casos realizaron sus planteamientos con una visión de largo plazo, confiados, por un lado, en la solidez de la coalición de partidos en la que se sustentó su arribo al poder y el calado del PS en los sectores populares, en la experiencia chilena y, por el otro, en el vasto caudal de apoyos recibidos gracias a la proyección del mensaje del cambio y las alternativas de preservación del poder que quedaban plasmadas en la nueva Constitución, desde el punto de vista venezolano. Este es un punto de vital importancia en el diseño de la institucionalidad fiscal y su influencia sobre áreas como la del crecimiento económico. El acercamiento a lo fiscal varía de forma notable, bien contemple éste el corto o el largo plazo como horizonte de progresión.

Así, de acuerdo a la intencionalidad con la que se aborde, los ámbitos objeto de interés y los mecanismos para financiar las medidas a desarrollar resultan, en muchos casos, divergentes. Asimismo, los efectos de la política fiscal sobre el crecimiento o sobre cualquier otro ámbito dependen de la estructura institucional en la que ésta se materializa, de las reglas que establecen el comportamiento de los agentes privados y la interacción de éstos con el sector público, y de la credibilidad de las estrategias utilizadas, atributo que se asocia a la experiencia de las decisiones y el desempeño pasados.

El programa de gobierno de Ricardo Lagos, denominado "Para crecer con igualdad", de octubre de 1999, gira en torno a la preocupación por la desigualdad, entendida ésta, entre otras formas, como desigualdad de oportunidades económicas e ingresos, principalmente. La segunda motivación de Lagos era la de mantener la senda del crecimiento económico, sin el cual no resultaría factible la extensión de los avances democráticos alcanzados por Alwyn y Frei. En el programa de Lagos, la relación entre transformación del ámbito fiscal y reducción de la desigualdad no es tan claro como habría de quedar recogido en el programa de Bachelet y, en este sentido, puede considerarse un programa algo más general y donde la financiación de todas las medidas que se quieren desarrollar no queda claro. Aun así, este programa abre una línea de acción muy precisa en torno a la desigualdad, la cual sería abordada a través de la mejora del sistema educativo y la formación para un trabajo más cualificado[285].

En el caso de Bachelet, su programa de gobierno, de octubre de 2013, ponía el acento en tres áreas en las que se proponían sendas "reformas de fondo". En efecto, cabe destacar que una de ellas era la reforma tributaria, mientras que otra era la reforma educacional, ésta muy relacionada con los esfuerzos por reducir la desigualdad y que entroncaba con las preocupaciones que había mostrado Lagos en esta materia.

En este sentido, la reforma tributaria planteaba, en primera instancia, el incremento de la carga tributaria con la finalidad de establecer una base sólida para la financiación de la reforma educativa y otros programas de índole social. En segundo

[285] Ver "Programa de Gobierno: para crecer con igualdad".

lugar, el programa de Bachelet hacía hincapié en mejorar la "equidad tributaria" con el propósito de reducir la desigualdad de los ingresos[286]. Asimismo, en el espíritu de la reforma tributaria destacaba el principio de la responsabilidad fiscal, cuya aplicación no sólo debería generalizarse en el seno de la administración pública, sino también entre quienes tenían la obligación de contribuir al fisco.

La otra reforma estrella del programa de gobierno de Bachelet era la educacional. Esta reforma proponía una amplia revisión del sistema educativo, desde la escuela infantil, hasta la educación superior y pretendía, como objetivo fundamental, el de acabar con la desigualdad educativa y la segregación. La base de la reforma era la acuciante necesidad de alcanzar mayores cotas de integración social, siendo la educación el vehículo más afectivo para conseguirlo. Así, es posible identificar una dualidad de gran fuerza en todo el programa y en el propio discurso de Bachelet, antes y después de ganar la presidencia, a saber: la modernización del sistema educativo chileno sustentada en una sostenible estructura fiscal.

En el programa del primer gobierno de Bachelet es posible identificar otros intereses y área de actuación, pero todas ellas estarían asociadas a la dualidad descrita y al logro último de una reducción significativa de la desigualdad. El programa cierra con un llamado al cambio y a la consecución de una estructura institucional más diverso si cabe. Así, aboga no sólo por el fortalecimiento de la relación entre los entes directores del sector público y los ciudadanos, sino de las múltiples formas de relación que se da entre estos, lo cual es un claro mensaje a la necesidad de una institucionalidad más transversal.

El programa de gobierno de Hugo Chávez se tituló "La propuesta de Hugo Chávez para transformar a Venezuela. Una revolución democrática" y giraba en torno a múltiples puntos, los cuales convergían, directa o indirectamente, en la redacción de una nueva Constitución. Si bien la preocupación por lo social concentraba buena parte de las propuestas, ésta no se expresa en torno a un objetivo claro, sino que apela a la atención a un número considerable de focos.

[286] Ver "Chile de Todos. Programa de Gobierno Michelle Bachelet. 2014-2018".

En este programa se habla de desigualdad, de pobreza, de empoderamiento, de desequilibrios sociales, en fin, de conceptos generales para los cuales no se plantean medidas concretas[287]. Por otra parte, se destaca la necesidad de diversificación de la economía, de superación del modelo rentista, de descentralización, de la obligación de orientar al país hacia un "modelo humanista" en cuyo marco puede caber cualquier planteamiento. Sin embargo, poco es lo que se adelanta acerca de cómo se reformará la estructura económica basada en el petróleo mientras que, por el contrario, se amplía el radio de acción del Estado, el cual sólo podrá sustentarse en una mayor presión sobre la industria petrolera.

El primer programa de gobierno de Chávez es un reflejo de los intereses asociados a los grupos de interés que le acompañaron en su camino hacia la presidencia. De este modo, en el programa conviven algunas de las figuras retoricas de la izquierda revolucionaria con postulados liberales, en los que el mercado cobra un protagonismo no visto en Venezuela. Los planteamientos van entretejiendo medidas de control y disciplina fiscal con propuestas de incremento discrecional del gasto público que, cuando se confrontan con la realidad, lucen inabordables sin la mediación de una política económica heterodoxa no reñida con gestiones fiscales deficitarias.

En última instancia, serían el deterioro de la convivencia social y el progresivo estado de ingobernabilidad acumulado entre 1999-2001[288], los factores clave que conducirían al abandono de un estilo discursivo que buscaba el equilibrio político interno del movimiento bolivariano y la galvanización de las masas. Este estilo, que se plasmaba en "La propuesta de Hugo Chávez para transformar a Venezuela. Una

[287] Ver López Maya (2007), quien lleva a cabo un extenso análisis de las propuestas sociales formuladas por el gobierno de Chávez, algunas de las cuales eran un desarrollo de programas ya existentes o versiones un poco más elaboradas. A esto hay que agregar, claro, planteamientos que constituían una innovación en el contexto venezolano, muchos de los cuales tenían un propósito asistencialista y un recorrido limitado. Gran parte del contenido social de los programas de Chávez estaría unido a la evolución favorable de los ingresos petroleros, toda vez que nunca se crearon los mecanismos fiscales que aseguraran su sostenimiento en el largo plazo.

[288] García Guadilla (2003).

revolución democrática" daría paso a un mensaje más radicalizado, heredero de la crisis de abril de 2002.

Pocos de los enunciados que abogaban por un cambio institucional, plural e incluyente, superarían la prueba de una visión más extrema del ejercicio del poder. Sólo sobreviviría el nuevo entramado institucional sobre el que se afianzaba un repotenciado poder ejecutivo, el cual ganaba amplias parcelas de influencia en detrimento del poder legislativo e, incluso, del judicial. El proclamado apoyo a la descentralización administrativa mutaría en un grado de centralización no visto en décadas, al tiempo que el modelo económico rentista se imponía y arrinconaba el sector la privado[289].

La nueva visión política del gobierno de Chávez quedaría reflejada en el programa de gobierno presentado para la elección posterior a la aprobación de la nueva Constitución: "La propuesta de Hugo Chávez para continuar la revolución", de mayo de 2000 y en "Líneas generales del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007", un documento aglutinador que recoge las principales propuestas en los órdenes económico y social para buena parte de la década del período 2000-2010. En este último documento se parte de la necesidad de llevar a cabo profundos cambios institucionales con el objeto de construir la nueva República. Se establecen cinco "Equilibrios", a saber: Económico, Social, Político, Territorial e Internacional.

En el plano económico, se establece que el equilibrio económico y la reactivación del aparato productivo se constituirían en requisitos para alcanzar una mejora de envergadura en la distribución del ingreso, mientras que, a su vez, el incremento del ingreso familiar pasaba a convertirse en la base del llamado "Equilibrio Social". El objetivo que se presenta en el apartado económico es vago, pues apela a la consecución de una economía productiva, al tiempo que se establecen varios "sub-objetivos" como el crecimiento económico sostenido, la eliminación de la volatilidad económica, la

[289] Kelly y Palma (2004).

internacionalización de los hidrocarburos, el desarrollo de la economía social, la sostenibilidad fiscal, y el incentivo del ahorro y la inversión nacionales[290].

En lo atinente a la sostenibilidad fiscal y, en particular, en lo referente a la gestión del gasto público, no se establecen criterios o reglas en cuanto a su definición y control, sino que su evolución se deja al libre arbitrio de quién lleve a cabo la planificación fiscal. Si es interesante destacar que la sostenibilidad fiscal estaba asociada a la definición de un ancla cambiaria, en el marco del sistema de bandas, así como a principios de coordinación con los otros ámbitos de la política económica y de responsabilidad fiscal.

Por otro lado, las "Líneas generales del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007" tampoco ahondan en la naturaleza de los cambios que requiere la estructura tributaria, de la cual sólo se señala que deberá diversificarse con el aporte de otros sectores productivos.

Es en otro documento: "Proyecto Nacional Simón Bolívar o Primer Plan Socialista de la Nación 2007-2013", en el que se establecen las bases del modelo denominado Socialismo del Siglo XXI, donde se plasma la reorientación de la estrategia económica del gobierno de Chávez. Aunque de forma general este documento destaca la transformación de una economía sustentada en la propiedad privada a una en la que impere la propiedad social, es poco lo que plantea acerca del desarrollo de la política fiscal, aunque el énfasis que hace en torno al desarrollo del modelo productivo socialista implicaría un incremento elevado del gasto público.

Este plan contiene las orientaciones a seguir en el proceso de construcción del socialismo en Venezuela. Es la primera vez que se indica explícitamente la meta de establecer un nuevo modelo productivo socialista. Los puntos fundamentales del mencionado proyecto son (a) la nueva ética socialista, (b) la suprema felicidad social, (c) la democracia protagónica revolucionaria, (d) el modelo productivo socialista, (e) la

[290] En las pp 26-28 se presentan los citados objetivos, al tiempo que se expone algo más su naturaleza.

nueva geopolítica nacional, (f) Venezuela: potencia energética mundial, y (g) la nueva geopolítica internacional[291].

Tal y como se evidencia en estos pocos enunciados, es posible identificar aspectos en común con las propuestas originales de Chávez, las cuales, tal y como se ha dicho, serían revocadas una vez que la orientación política del gobierno cambia a raíz de los sucesos de abril de 2002. No sólo se abandonan los lineamientos sobre los que se basaría la sostenibilidad fiscal o la estabilidad macroeconómica, sino que se crean otros muy distintos, basados en el control absoluto de las políticas cambiaria y monetaria, la definición de los principales precios de la economía y la profundización de la dependencia petrolera después del abandono de cualquier esfuerzo por incrementar el grado de industrialización o diversificar sectores que, hasta la primera mitad de la década aún mantenían cierta relevancia en la generación de actividad productiva.

En términos comparativos, es posible identificar similitudes entre los programas de Chávez, de Lagos y de Bachelet. En el caso de los programas de Lagos y Chávez, se pone de manifiesto la importancia de la relación entre crecimiento económico y reducción de la desigualdad, al tiempo que con el programa de Bachelet, sobresale la relación entre la necesidad de extender los programas sociales y la disminución de la desigualdad. En torno a la vía para reducir la desigualdad, parece haber una mayor cercanía entre los planteamientos de Lagos y Chávez en lo referente a la importancia de mejorar el empleo y el ingreso familiar como medios para abatir la desigualdad de ingresos[292].

[291] En torno al modelo productivo socialista se especifica que: "El Estado conservará el control total de las actividades productivas que sean de valor estratégico para el desarrollo del país y el desarrollo multilateral y de las necesidades y capacidades productivas del individuo social". (Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela, 2007, p. 21). Asimismo, "el Modelo Productivo Socialista estará conformado básicamente por las Empresas de Producción Social, que constituyen el germen y el camino hacia el Socialismo del Siglo XXI, aunque persistirán empresas del Estado y empresas capitalistas privadas".(Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela, 2007, pág.21).

[292] Ver Feres (2006).

El programa de Chávez nunca llegaría a proponer una reforma educativa como la desarrollada en el programa de Bachelet, lo cual se suma a que, tanto Lagos, como Bachelet, abogaban por programas sociales de largo aliento que contaran con un piso de financiación amplio y robusto frente a coyunturas desfavorables. El gobierno de Chávez, ni en sus momentos iniciales, ni después de la crisis de 2002, alcanzaría la madurez suficiente para llevar a cabo una reforma de fondo en los programas sociales, contentándose con planes de corto plazo como las llamadas "misiones sociales" que no tendrían encaje duradero, ni en el diseño formal del presupuesto público, ni en el entramado de fondos financiados con recursos de la industria petrolera o mecanismos de naturaleza monetaria[293].

Otro aspecto a destacar son las diferencias, tanto en el mensaje subyacente de continuidad de las políticas públicas, y en particular, la política fiscal, que se desprende de los programas de Lagos y Bachelet, como en el compromiso por dotar al conjunto de nuevos programas sociales del acuerdo de los distintos actores institucionales, sin importar que éstos fueran de izquierda o derecha[294]. Así como se había logrado un amplio consenso en la sociedad chilena en torno al modelo económico basado en el mercado, también se buscaba un amplio acuerdo en torno a la necesidad de luchar con firmeza en contra de la desigualdad de oportunidades y de ingresos. Por el contrario, el espacio que Chávez dio a las fuerzas políticas adversas a su régimen para establecer políticas consensuadas fue, en la práctica, nulo, lo cual a la postre atentaría con el mantenimiento de sus propias medidas asistencialistas.

[293] Ver D´ Elia (2006).

[294] Ver Jiménez y López (2012) quienes hacen una aproximación a los logros en la reducción de la desigualdad teniendo como eje de actuación la política fiscal.

5.3.1. Alcance, logros y reveses de las políticas sociales de Lagos y Bachelet

Las medidas de modernización de la política fiscal llevadas a cabo por Ricardo Lagos y el carácter progresivo de las mismas, se tradujeron en una paulatina reorientación del gasto social y en una mayor eficiencia de éste con respecto a años anteriores. Por sí solo, el mayor rendimiento generado por el gasto social contribuyó de forma notable a la reducción de la pobreza, aunque no a una mejora sustancial de la desigualdad[295].

Durante la década 2000-2010, como parte del proceso de democratización, se buscó pasar de un enfoque basado en las necesidades más básicas de la población, vinculadas con la asistencia a sus problemas más urgentes y primarios, a uno en el que se garantizaran los derechos sociales como condición previa de ciudadanía. En este sentido, el objetivo era ampliar la cobertura de los servicios en las áreas de salud, pensión, desempleo, cuidado infantil y educación primaria teniendo en cuenta, tanto el corto, como el largo plazo.

Tabla V.8

Evolución de las políticas sociales en Chile (1980-2010)

	Modelo de privatización y focalización (1980-1990)	Revisión del modelo (1990-2000)	Sistema de protección social basado en derechos (2000-2010)
Enfoque	Centralidad del mercado	Crecimiento con equidad	Mayor grado de equidad desde una posición protagonista del Estado
Estrategia	Privatización de bienes y servicios	Complementariedad económica y social	Mayor regulación de los derechos en las relaciones entre los sectores privado y público
Rol del Estado	Minimalismo de lo social, políticas subsidiarias y focalizadas	Estado rol más activo (regulación/políticas y programas social)	Ampliación y reestructuración del gasto social. Nuevos programas sociales (Auge, Chile Solidario, reforma previsional y Chile Crece Contigo). Establecimiento del seguro de desempleo, obligatoriedad de 12 años de escolaridad y aumento de la cobertura pre-escolar
Gasto social	Reducción del gasto social	Reforma tributaria	Tributos específicos para financiar los nuevos programas Auge y Chile Solidario, así como el establecimiento de royalties
Políticas hacia la extrema pobreza	Reducción de la extrema pobreza y pago de la deduda social	Reducción de la pobreza extrema, atención de los grupos vulnerables y reforma educacional	Políticas en el marco de los nuevos derechos desarrollados mediante formación de redes y una mayor preocupación por la pobreza y la desigualdad

Fuente: Martín (2013).

[295] Ver Gasparini y Lustig (2011), quienes abordan la posición de Chile en el conjunto de América Latina, no sólo como uno de los países con mayor grado de desigualdad, sino como uno de los que ha hecho más esfuerzos por reducirla.

La evolución de la política social chilena hacia un Sistema de Protección Social basado en derechos, tuvo un progresivo desarrollo desde la creación del Sistema de Protección Social Chile Solidario en el gobierno de Lagos (2000-2006) a la Reforma Previsional[296], durante el gobierno de Bachelet (2006-2010), tal y como se evidencia en la Tabla V.3. Dicha evolución pasó, tanto por la crítica revisionista de los planes y programas asistencialistas propios del régimen pinochetista, como por la definición de una política más plural y transversal en la que se ponía el foco en los los problemas de la pobreza y la desigualdad. Durante los gobiernos de Lagos y Bachelet prevaleció el interés por soluciones innovadoras que conjugan los rasgos característicos de la realidad chilena, y, en especial, su institucionalidad formal e informal, con la visión de modernidad dada a las políticas sociales europeas.

Un matiz a destacar entre las políticas sociales del régimen de Pinochet y los gobiernos democráticos es la preocupación por dotar al gasto social de una financiación estable mediante la reforma tributaria sostenible en el largo plazo. En este sentido, construir una institucionalidad fiscal con la suficiente fortaleza y flexibilidad para mantener la estabilidad de los nuevos programas sociales en contextos diversos, tanto de auge económico, como de decrecimiento, se convirtió en una prioridad. Así, es sobresaliente el grado de encaje alcanzado entre las reglas fiscales establecidas como el BE, la progresiva adaptación de la estructura tributaria y el incremento de un gasto social cada vez más racional.

El programa "Chile Solidario"[297], en este sentido, representó un punto de partida para el proceso de cambio de las políticas sociales en la nación austral. Desde una visión centrada en el

[296] En marzo de 2008 se crea un sistema de pensiones solidarias de vejez e invalidez de naturaleza complementaria al sistema de pensiones a que se refiere el decreto ley N° 3.500 de 1980. Este sistema solidario otorgaba beneficios de pensiones básicas solidarias de vejez e invalidez y aportes previsionales solidarios de vejez e invalidez. El objetivo principal de esta reforma fue la mejora del sistema de capitalización individual mediante el establecimiento de un conjunto de incentivos orientados a la promoción de las cotizaciones voluntarias. Esta reforma se financiaría a partir de los recursos del Fondo de Reserva de Pensiones, un incremento en la eficiencia del gasto y la reducción de la carga que representaba el sistema de pensiones precedente. Para profundizar en las características de la reforma previsional conviene revisar la Ley 20255 del 17 de marzo de 2008.

[297] Tal y como estableció la Ley número 19.949 en la que se crea este programa, éste adoptaba la forma de un Sistema de Protección Social para Familias en situación de Extrema Pobreza y tenía como objetivo la promoción e incorporación a las redes sociales de las familias en estado de vulnerabilidad para mejorar condiciones de vida. Entre los beneficios de este programa pueden citarse la pensión básica solidaria de vejez o invalidez, el subsidio al pago de consumo de agua potable y de servicio de

componente asistencial, se pasó al diseño de políticas y programas que incluyeran modelos de gestión más integrados, en los que se compatibilizaran la atención de las necesidades de sectores sociales concretos y los intereses generales de la ciudadanía[298].

Por otra parte, la Reforma Previsional fue la última reforma importante, en materia social, que buscó su desarrollo durante los gobiernos de la coalición que gobernó Chile desde la recuperación de la democracia en 1990 hasta 2010. Esta reforma mantuvo la provisión privada del sistema de pensiones, pero introdujo un pilar solidario con énfasis en la incorporación de elementos redistributivos[299]. Puede afirmarse, en efecto, que si bien no se alcanzó un estadio de total independencia de la presencia privada en materia de gestión de las pensiones, si se concretaron importantes avances en ese sentido. Cabe señalar que la reforma del sistema de pensiones se encontró en su camino con importantes obstáculos, entre los que cabe destacar el aún escaso desarrollo de los medios fiscales para sustentar una reforma más amplia, la influencia que aún mantienen las instituciones dedicadas a la gestión de las pensiones o la falta de un acuerdo político sólido.

En 2006, las políticas sociales gestionadas por las instancias encargadas de la política social de Bachelet se orientaban a través de un instrumento de caracterización socioeconómica que ponía énfasis en los bienes materiales que poseían las personas. En 2006 se creó un nuevo instrumento, la Ficha de Protección Social, que pone especial atención en la capacidad para generar ingresos de las personas, y no tanto en los bienes que ellas poseen. Con este instrumentos se puede atender no sólo a la población que se encuentra bajo la línea de la pobreza, sino que también a quienes se encuentran por sobre esa línea, pero que se encuentran en condición de vulnerabilidad, lo cual ha ampliado la cobertura a las clases medias.

---

alcantarillado de aguas servidas y el subsidio pro retención escolar. La gestión del programa "Chile Solidario" corresponderá al Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y su financiación se establecería a partir de la cobertura anual de beneficiarios, con lo que las necesidades de recursos quedarían expresadas en la Ley de Presupuestos.

[298] Ver Larrañaga, Contreras y Cabezas (2015).

[299] Martin (2013) lleva a cabo un interesante acercamiento a las principales políticas sociales llevadas a cabo por los gobiernos de la década de 2000-2010, tratando de esclarecer en qué aspectos éstos constituyen una mejora relativa con lo que se tenía y en qué aspectos en realidad se evidencia un estancamiento teniendo en cuenta el desarrollo del marco institucional en cada momento.

En general, el gobierno de Bachelet puede ser catalogado como el de las "políticas de derechos", debido a que éstas desarrollaron en gran medida el principio de solidaridad, desde una perspectiva universal, al tiempo que se les trató con una relevancia nueva, tratando de adjudicarles un rango constitucional que las reforzara en el marco de las políticas sociales. Este tratamiento dado a las políticas sociales en las que se involucraban derechos nuevos o reforzados constituían un avance cualitativo y cuantitativo de gran significado, pues no sólo dejaban por superadas las políticas, claramente individualistas, del régimen militar, sino que incluso rebasaban con creces los logros alcanzados durante los primeros gobiernos de la Concertación..

Estas reformas de carácter social, la mayor parte de las cuales habían sido plasmadas en los programas electorales del PSCh, adquirieron su forma más o menos definitiva, al mismo tiempo que se consolidaba el funcionamiento del Balance Estructural, mecanismo que permitió a la política fiscal un empleo más ordenado y eficiente de los recursos derivados del incremento de los precios del cobre y otras materias primas, concediendo al gobierno chileno un margen de maniobra más desahogado.

Por otra parte, tanto Chile, como Venezuela, en términos generales respondieron, durante el período de estudio, a lo formulado por Jiménez y López Azcúnaga (2012), quienes exponen que el impacto redistributivo de la política fiscal en América Latina ha sido tradicionalmente caracterizado como leve o por Goñi, López y Servén (2011), quienes establecen que la influencia de la política fiscal en la redistribución del ingreso es menor en AL que en los países desarrollados, lo cual podría estar asociado a los bajos niveles de ingresos tributarios y los menores y menos progresivos niveles de las transferencias.

En el estudio "Perspectivas Económicas de América Latina 2012. Transformación del Estado para el Desarrollo" se afirma la solidez macroeconómica que mostró la mayoría de los países de América Latina y el Caribe durante el período 2000-2010 marcó una diferencia ostensible respecto de las dificultades financieras que habitualmente enfrentaba la región durante episodios de este tipo, indicando que la

política fiscal y, en especial, el establecimiento de reglas e instituciones de naturaleza contracíclica, habían sido fundamentales para alcanzar tal logro[300].

Asimismo, la CEPAL ha destacado los avances alcanzados en materia de reducción de la desigualdad y la pobreza, ello gracias a los cambios llevado en la estructura fiscal sobre la que se basa la gestión fiscal. Aun así, en un contexto general de auge económico y mejora relativa de la capacidad de gestión del sector público, Chile y Venezuela, constituyen casos diferenciados de lo que la política fiscal puede dar de sí.

En este sentido, Chile experimentó un buen ritmo de crecimiento económico, al tiempo que lograba consolidar su modelo de gestión de la política fiscal. Uno de los logros más destacados de la política económica chilena fue acentuar el carácter contracíclico de sus principales herramientas de política económica, lo cual le permitió aprovechar la etapa de bonanza y estabilizar de forma rápida su economía una vez que comenzaron a sentirse las consecuencias de la crisis de 2008[301]. En términos de desigualdad, el objetivo más importante de las políticas públicas chilenas, sin embargo, los logros del país fueron más bien modestos[302].

Por el contrario, aunque Venezuela haya alcanzado importantes cotas de crecimiento económico y una disminución acelerada de la desigualdad y la pobreza, ello se sustentó en la centralización de la acción económica del Estado en torno, no ya al poder ejecutivo, sino a la figura misma de Hugo Chávez. Este proceso favoreció la discrecionalidad en el manejo de las finanzas públicas, al tiempo que beneficiaba a un círculo de funcionarios y actores políticos afines a la permanencia de Chávez en el poder[303]. Este aumento del grado de discrecionalidad abortaría por completo los tan

---

[300] Gómez y Morán (2013) también abordan la naturaleza de los avances en materia fiscal durante los años del auge económico, aportando una visión acerca de cuáles serían las medidas o cambios de carácter institucional que habría que acometer en los años siguientes.

301 VER PARRADO, RODRÍGUEZ Y VELASCO (2012).

302 VER BAROZET Y FIERRO (2011).

[303] Del Búfalo y López Maya (2006).

ansiados cambios a favor de la estabilidad, la disciplina y la responsabilidad fiscales, al tiempo que los instrumentos de política fiscal creados para fungir como estabilizadores contracíclicos, serían pervertidos hasta convertirse en suertes de cajas chicas con las que financiar los intereses de los grupos más cercanos al poder[304].

Ambas visiones, habrían se traducirse durante los años siguientes, en sendos ejemplos de sostenibilidad de los frutos que pueden obtenerse de unas finanzas públicas bien encaminadas. Mientras que Chile continuaría con su lenta, pero gradual mejora de los indicadores de desigualdad y pobreza, Venezuela habría de retroceder hasta niveles vistos hacía décadas[305].

5.3.2. Entre el discurso y la realidad: logros de la política social durante la gestión de Hugo Chávez

En Venezuela se registró, por su parte, durante el período comprendido entre 1999 y 2002, una contracción promedio anual del PIB de 2,4%, lo cual se tradujo en un estancamiento de en los indicadores sociales y un incremento de la tasa de desempleo. La disminución de la inversión se tradujo en un aumento, tanto de la tasa de desocupación, como de la participación de los empleados del sector informal en la ocupación total. Esto explica, en buena medida, deterioro los indicadores de pobreza o desigualdad, siendo el Estado el principal generador de cambios en esta materia a través de la distribución del ingreso petrolero.

Al aumentar la tasa de desempleo y el grado de informalidad sin que exista un esquema eficiente de seguro al paro y de seguridad social, los niveles de pobreza se incrementaron. La caída del ingreso medio de los hogares ha compensado con creces la moderación del aumento del valor de la canasta de consumo durante esos años, lo que se

[304] Guerra (2007).

[305] Ver Monaldi, González, Obuchi y Penfold (2006).

ha manifestado en la expansión del número de hogares cuyo ingreso no es suficiente para adquirir la canasta alimentaria o la canasta de bines y servicios.

En 2002, como resultado de la aceleración de la tasa de inflación, y del estancamiento del ingreso medio, el ingreso real disminuyó y por tanto los hogares que no pudieron adquirir las canastas de consumo aumentaron respecto a los tres años anteriores. Así, entre 1998 y 2001, el número de hogares en situación de pobreza pasó de 2.358.354 en 1998 a 2.946.138 en el primer semestre de 2002, correspondientes a 57,6% y 63,4% de hogares pobres, cada uno de esos años. En términos absolutos, ello significa que 3.056.476 personas pasaron a engrosar la pobreza, siguiendo el criterio del Instituto Nacional de Estadística (INE) de que cada hogar esté conformado por 5,2 personas.

El aumento de la pobreza referido ocurrió en un contexto de expansión del gasto social, el cual pasó de representar 8,5% promedio del PIB durante buena parte de la década de los noventa a 11,4% en 2001. Ello puede obedecer al hecho de que aunque se gastó más ello se hizo de manera ineficiente al no focalizarse en los hogares más pobres, toda vez que en muchos casos esas erogaciones se tradujeron en subsidios generalizados, como pareciera ser el caso del gasto educativo, el cual registra un crecimiento importante en el período analizado.

Los indicadores disponibles para el período 1999-2002 sugieren que el ingreso real ha disminuido de manera importante, ha aumentado la fracción del consumo privado cubierto con importaciones y la economía es menos diversificada desde el punto de vista de la composición de sus exportaciones, con lo cual se ha incrementado su vulnerabilidad frente a las oscilaciones de los precios del petróleo en el mercado internacional.

En este sentido, Rodríguez (2003) expone que: “la evaluación general del gobierno de Chávez que sale de esta comparación es considerablemente desfavorable. En términos de crecimiento económico, es el gobierno con peor desempeño desde 1950: aun sin contar el decrecimiento proyectado para 2003, la tasa de crecimiento es inferior a la del período 1978-83, que hasta ese momento había sido el período con más bajo crecimiento en la segunda mitad del siglo XX”.

En términos de indicadores con una dimensión social, los resultados durante el período 1999-2013 del gobierno de Chávez son disimiles. En lo que respecta al desempleo, representa el mayor nivel desde 1950. La evolución de la pobreza, por su parte, muestra un comportamiento favorable durante el mismo periodo al disminuir con respecto a los dos períodos presidenciales anteriores. En este sentido, el promedio de pobreza bajo el gobierno de Chávez (56,4%) es considerablemente menor a la del gobierno de Caldera (66,6%)". Esta relativa disminución de la pobreza estuvo asociada al elevado nivel de salarios reales debido a la apreciación de la moneda.

La evolución de la distribución del ingreso, durante los primeros años de la presencia de Chávez en el poder (1999-2003), muestra una ligera mejora en la participación del trabajo en el ingreso nacional, al igual que el Índice de Desarrollo Humano (IDH).

A partir de 2003, como resultado de la mejora de los precios del petróleo y de los ingresos derivados de este hecho el gobierno venezolano contó con la base suficiente para expandir el gasto y desarrollar planes sociales de gran escala. En este sentido, mientras que el indicador de pobreza disminuyó al pasar de 54,0% en el primer semestre de 2003 a 26,0% a finales de 2008, el de extrema pobreza lo hizo aún más al pasar 72,0% a 7,0% durante el mismo período.

Asimismo, desde la elección de Chávez al poder, el índice de Gini ha caído en torno a los seis puntos, desde 46,96 hasta 40,99. En la expansión económica que se sucede a partir de finales de 2003, la caída ha sido aún más marcada: de más de siete puntos, desde 48,11 hasta 40,99.

Tal y como se ha mencionado, la crisis de 2008 no afectó a Venezuela en la misma medida que otros países de la región, en buena parte debido a la fortaleza que siguieron mostrando los precios del petróleo y la inercia de la política fiscal. En efecto, durante los años 2009 y 2010 se registra un estancamiento en los indicadores de pobreza y desigualdad, lo cual está asociado a las cada vez mayores dificultades para financiar la estructura de gasto que se había implantado en años anteriores.

Una pregunta que se hacen numerosos analistas, tanto venezolanos, como extranjeros en torno a la verdadera eficacia de los programas sociales se sustenta en el

carácter asistencialista de los mismos, y de que estos no eran, en muchos casos, programas tendentes a corregir un problema en concreto, sino simples canales a través de los cuales hacer llegar transferencias dinerarias que tan sólo promovían un mayor gasto en consumo.

Si bien es cierto que los programas sociales, entre los que destacan las llamadas "misiones", tenían un componente de empoderamiento que les diferenciaba de experiencias similares desarrolladas por gobiernos anteriores, no lo es menos que los responsables de estos programas tendían a distorsionar los verdaderos resultados. Sin duda, es posible hablar de una mejora en los indicadores de pobreza y desigualdad, pero estos no son capaces de diferenciar, por sí solos, la mejora real y permanente en los ingresos reales debido a una mejor educación o un acceso más completo a un sistema sanitario de calidad, de la simple transferencia dineraria realizada directamente por el Estado.

La viabilidad de muchos de estos programas se haría patente a partir del año 2010, momento en el que las finanzas públicas ya no son capaces de mantenerlos, provocando su deterioro o, en muchos de los casos, su total desaparición. La ilusión generada durante el momento álgido de la bonanza petrolera desaparecería pocos años después, ya en un escenario económico caracterizado por la carestía de los productos básicos, una tasa de inflación en constante ascenso y la estrepitosa caída de los ingresos reales consecuencias de varias de las mayores devaluaciones ocurridas en la historia económica de Venezuela.

En un contexto de deterioro progresivo de las condiciones económicas y sociales, el cual comenzó a gestarse a partir de 2010, es poco lo que la política fiscal puede aportar a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. La discrecionalidad, la falta de transparencia, la corrupción, la exacerbación del uso político de los ingresos, entre otros factores, reducen de forma notable la capacidad de influencia de la política fiscal, así como su efectividad para un funcionamiento adecuado de las tareas esenciales del Estado.

5.4. ¿Es la sostenibilidad un elemento fundamental del marco institucional fiscal en Chile y Venezuela?

La sostenibilidad es un concepto que, en economía, se asocia a la capacidad de una determinada estrategia o acción pueda mantenerse en el tiempo, adaptándose a los cambios del entorno y generando un beneficio. Desde el punto de vista de la política fiscal, la sostenibilidad reúne, tanto la posibilidad de que la acción de las autoridades sea viable en el corto y largo plazos en términos financieros, como que sea capaz de adaptarse al entorno político y económico en el que se desarrolla[306].

En este sentido, la política fiscal debe proyectarse más allá de la visión puramente financiera, para lograr la compatibilidad con aspectos de carácter político y social. Conceptos como el de eficacia, eficiencia, transparencia, responsabilidad, están estrechamente ligados a la posibilidad de real de que una política fiscal sea viable. Los casos de Chile y Venezuela, a este respecto son, si se quiere, paradigmáticos[307].

En el gráfico V-24 se puede apreciar la evolución del déficit fiscal, tanto en Chile, como en Venezuela. En este sentido, el primer rasgo que destaca es la intensidad de las gestiones deficitarias en Venezuela, si se le compara con Chile. En efecto, durante el

[306] Arenas de Mesa (2016) señala que la base de la sostenibilidad fiscal es la solvencia, es decir, a la capacidad del Gobierno de afrontar sus obligaciones. Asimismo, "la sostenibilidad fiscal también puede referirse a la capacidad de un Gobierno para mantener en forma indefinida un conjunto de políticas sin dejar de ser solvente". Según el autor, la comprensión del concepto de sostenibilidad fiscal debe abordarse desde una perspectiva dinámica e intertemporal en la que los déficits o superávits se consideran resultados temporales que no deberían tener influencia en la visión de mediano y largo plazo.

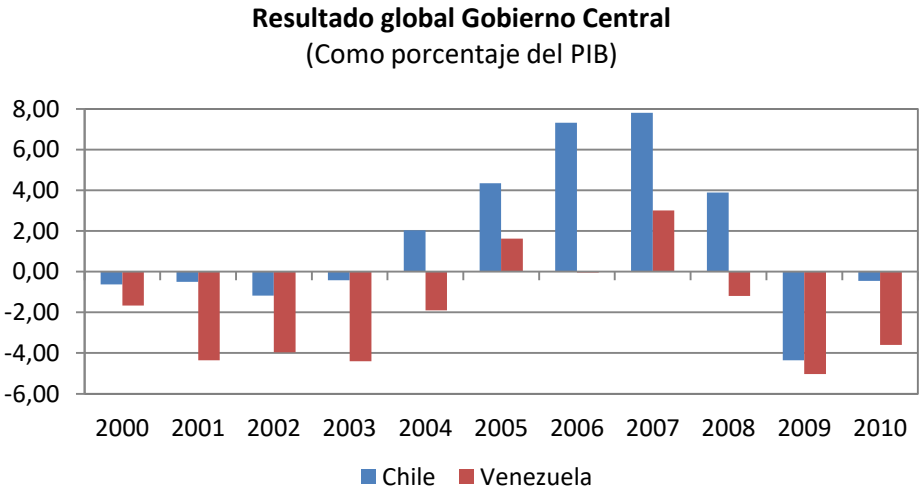
[307] En el documento "Perspectivas Económicas de América Latina" correspondiente a 2009, publicado por el Centro de Desarrollo de la OCDE se destacan varios aspectos en este sentido. Por una parte, hace hincapié en el papel del gasto fiscal el combate a la pobreza, la mejora de los índices de desigualdad o la construcción de las bases de un estado del bienestar. Asimismo, se pone de manifiesto la necesidad de separar la dinámica electoral del proceso de definición del gasto, ello con el objeto de promover su eficacia y garantizar que los supuestos sobre los que se determina puedan evolucionar de acuerdo a los cambios en el entorno económico o en función de las demandas de la sociedad.

período 2000-2010, el gobierno venezolano incurrió en cuatro resultados deficitarios por encima del 4%.

Por el contrario, la capacidad de conseguir resultados superavitarios por parte del gobierno central chileno es notable. Durante el período analizado, el gobierno chileno alcanzó superávits en cinco ejercicios, tres de ellos por encima del 4% del PIB. Venezuela, por su parte, apenas presentó dos ejercicios fiscales superavitarios.

Un aspecto a destacar que demuestra la eficacia del mecanismo de Balance Estructural en Chile y la sostenibilidad de la política fiscal es la capacidad de reacción contracíclica en momentos de crisis. En este sentido, se evidencia que, en el año 2008, ya Venezuela presentó un déficit fiscal, mientras que Chile lograba un sólido superávit de 3,9% del PIB. En 2009, se registra el mayor déficit de Venezuela durante todo el período bajo análisis -5%, al tiempo que Chile también experimenta un déficit singularmente elevado (-4,4% del PIB). Lo más interesante es que, en apenas un año, Chile casi logra un resultado de equilibrio fiscal, mientras que en Venezuela se aún se produce un déficit de -3,6%.

Gráfico V-25



Fuente: CEPAL.

El aumento de la prestación de servicios y las transferencias ha hecho de la eficacia un elemento clave de la gestión pública en Chile. La capacidad que tiene la administración de cumplir con los compromisos fijados en los programas electorales y responder a la demanda creciente de los ciudadanos se ha convertido en una preocupación central. Por el contrario, la institucionalidad fiscal venezolana no responde a criterios de eficacia y eficiencia, sino que lo hace a los que dicta la necesidad del poder ejecutivo ante cada coyuntura.

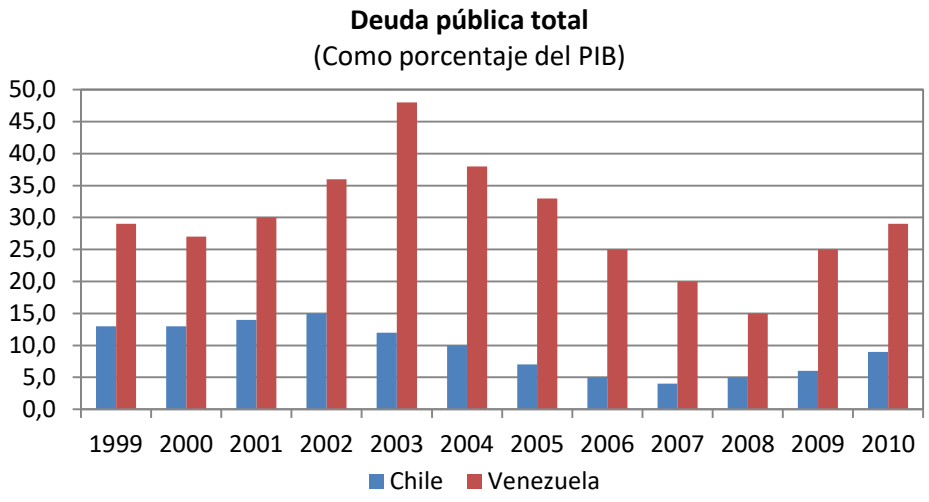
La institucionalidad fiscal chilena ha asimilado que los mecanismos de financiación de los servicios públicos requieren de un grado de transparencia superior a las del sector privado con el objeto de mantener la confianza de los ciudadanos y los agentes económicos. Así, en los gráficos V-25 y V-26, se evidencian algunas de las características de la estrategia de manejo de la deuda por parte de Chile y Venezuela. Así, Chile ha pasado de niveles de deuda total de 15% del PIB en 2002 a 4% en 2007, llevando a cabo una recomposición de la misma a favor de la deuda interna. Venezuela, por su parte, mantuvo niveles de deuda de casi 30% del PIB durante el período 2000-2010, llegando a presentar cotas de porcentajes de deuda total de casi la mitad del PIB

en 2003. Al igual que Chile, los gestores fiscales venezolanos promovieron una recomposición de la deuda a favor de la de origen interno hasta igualarla con foránea.

La evolución de la deuda en ambos países ha tenido importantes implicaciones, tanto en términos de la sostenibilidad de la política fiscal, como del desarrollo de otros sectores como el financiero. En este sentido, la política fiscal de Chile ha ganado en viabilidad, lo cual le ha permitido afrontar coyunturas desfavorables con mayor éxito. Ello quedó de manifiesto a raíz de la crisis de 2008, cuando si bien el nivel de deuda pública total de Chile registró un aumento, éste se mantuvo en el promedio de toda la década. Asimismo, el incremento en las emisiones de deuda en el mercado interno ha permitido fomentar la profundidad del mismo, a lo que se sumó un mayor desarrollo del mercado secundario mediante colocaciones ordenadas a distintos plazos y tipos que permitieron definir una estructura de tipos más significativa.

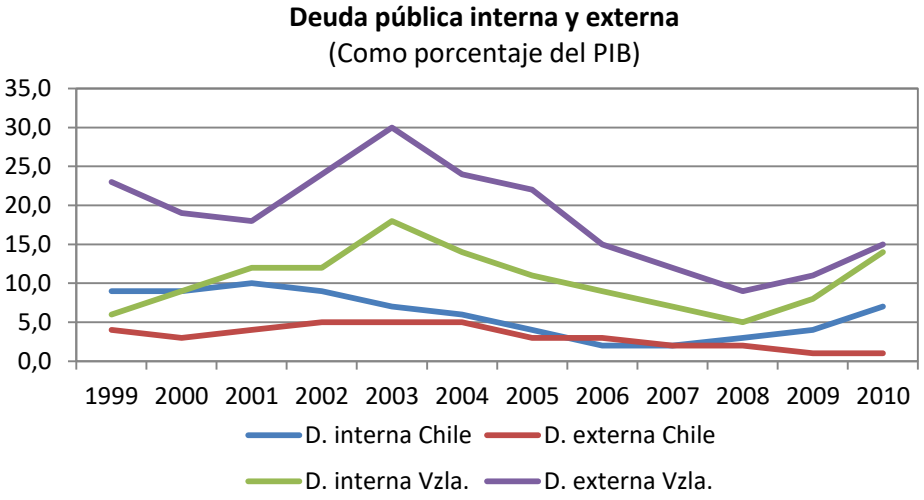
En este sentido, la transparencia pasó a ser un elemento fundamental para limitar el riesgo de corrupción y maximizar la capacidad de las intervenciones públicas para ganar la confianza del mercado, lo cual reduce el nivel de riesgo al que se tienen que exponer los agentes en sus relaciones con el ámbito público, facilita el cumplimiento de la estructura normativa y asienta la credibilidad del entramado institucional sobre el que se basa la política fiscal.

Gráfico V-26



Fuente: CEPAL.

Gráfico V-27



Fuente: CEPAL.

Otro concepto con el que la sostenibilidad fiscal guarda una estrecha relación es el de eficiencia. Así, alcanzar la misma calidad en los servicios públicos con menos recursos, permite liberar parte de éstos para atender otras áreas igualmente importantes. De hecho, mayores cotas de eficiencia contribuyen a generar apoyo ciudadano para las reformas del Estado, incluidas aquellas que implican aumentar la carga fiscal.

De este modo, el uso eficiente de los recursos públicos y un elevado grado de transparencia en el proceso de toma de decisiones, se constituyen en dos de las condiciones que contribuyen en mayor medida a la viabilidad de las políticas públicas en el largo plazo y, en especial, de la política fiscal. A ello se suma el compromiso de las autoridades económicas y políticas, en el caso chileno, con el desarrollo de políticas públicas cada vez más desligadas de la discrecionalidad que les había caracterizado en décadas anteriores, la cual solía estar asociada, total o parcialmente, al uso de los recursos con fines políticos.

En este sentido, los casos de Chile y Venezuela son experiencias que reflejan dos visiones del compromiso gubernamental por lograr la eficiencia y la viabilidad de las políticas fiscales en el corto y el largo plazos.

En el caso de Chile, Ricardo Lagos se encuentra, al momento de su llegada al gobierno, con una estructura institucional en la que los principios de eficiencia en la gestión y transparencia de las finanzas públicas habían sido desarrollados con énfasis

durante las administraciones de Alwyn y Frei. En este sentido, a partir de 1993 el principio de responsabilidad del poder ejecutivo en la gestión de los recursos públicos se reforzó con la incorporación de un límite absoluto al nivel agregado del gasto en la Ley de Presupuestos y con la entrega regular de información al Congreso sobre la ejecución presupuestaria y el uso de recursos del Tesoro Público[308].

Por otra parte, durante el período 1995-1997 se establecieron, no sólo un conjunto de indicadores de desempeño en el sector público, sino que se estableció un mecanismo de evaluación sistemática de la efectividad de los programas gubernamentales en diversas áreas. Todo ello estuvo acompañado por un esfuerzo constante en la minimización de las partidas presupuestarias no sujetas a control legislativo o en el establecimiento de cuotas especiales para financiar áreas consideradas como secretas.

Existe consenso en que el enfoque estructural de las finanzas públicas debe considerar que el presupuesto público se elabore corrigiendo por los efectos del ciclo económico y de otras variables exógenas que incidan en los ingresos fiscales, como el precio del cobre en el caso de Chile o del petróleo en Venezuela. Sin embargo, hay diversas posturas respecto a cómo deben tratarse los cambios en los ingresos fiscales asociados a cambios transitorios de política decididos por la propia autoridad.

Desde una visión crítica y de izquierda, sin embargo, algunos autores matizan el alcance del gobierno de Lagos, el cual si bien logró avances notables en materias como la transparencia gubernamental o la eficiencia en el uso de los recursos, la administración de niveles de deuda compatibles con la estabilidad macroeconómica en el largo plazo o la modernización de la función pública, los avances sociales fueron insignificantes debido a la naturaleza del modelo económico[309]. Fazio establece que las

[308] Ver Marcel, Tokman, Valdés, Benavides (2001).

[309] Una de las iniciativas más importantes llevadas a cabo durante el gobierno de Lagos, desde el punto de vista institucional, fue el "Acuerdo político-legislativo para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento" de 2003 y cuyo antecedente había sido el "Proyecto de Reforma y Modernización del Estado". La iniciativa de 2003 fue la respuesta a los casos de corrupción y manejo inadecuado de fondos públicos por parte de algunos funcionarios en niveles altos de la administración pública y la presión de la ciudadanía por alcanzar un gobierno más accesible y más eficiente en su funcionamiento. Este acuerdo establecía la creación de mecanismos institucionales

políticas públicas, como la fiscal, no son viables en la medida en que perpetúan las desigualdades[310].

También Garretón (2012) señala que, en términos de una visión de izquierda como la que se encuentra plasmada en los principios fundamentales del PSCh, la política fiscal que se desarrolló durante el gobierno de Lagos, si bien trató de atender a los requerimientos de solvencia financiera y estabilidad, no fue capaz de traducirse en una mejora sostenida de los indicadores de pobreza y la desigualdad. Aunque la preocupación de Lagos en torno a estos problemas fue visible, ello no se vio reflejado, ni en las políticas aplicadas, que según el autor tienen claros tintes neoliberales, ni en los resultados en el ámbito social. Así, Garretón concluye que la política fiscal que llevó a cabo la gestión de Lagos estuvo mediatizada por un modelo económico que no contribuye a alcanzar las aspiraciones de los estratos sociales menos favorecidos.

Estas dos posiciones se contraponen a la postura de quienes afirman que la política fiscal chilena se ha hecho más sostenible y viable gracias al desarrollo del

---

orientados al fomento de la transparencia, la profesionalización del servicio público (Ley Nº 19.882 de junio de 2003), la simplificación de los procesos administrativos, la evaluación de la gestión financiera del sector público, la regulación de la financiación de las campañas electorales y los partidos políticos (leyes Nº 19.884 y 19.885 de 2003), la regulación de los grupos de presión en el proceso de toma de decisiones públicas, un mayor impulso al proceso de descentralización y el desarrollo del derecho ciudadano a la información generada por la administración pública, entre los aspectos más destacados. Con el fin de materializar estos planteamientos se conformaron instituciones tales como la Dirección Nacional del Servicio Civil, una Comisión Especial Mixta de Presupuestos y se fortaleció al Servicio Electoral. Ver

[310] Fazio y Parada (2006) llevan a cabo una revisión amplia de las medidas llevadas a cabo por Lagos durante su gobierno, en especial, en las áreas económica y social. En este sentido, resaltan los avances logrados por el primer gobierno del Partido Socialista en la nueva etapa democrática poniendo, como telón de fondo, las restricciones que heredaba de gestiones anteriores o del contexto internacional. La confluencia de factores institucionales muchas veces contrapuestos y provenientes, tanto de terreno amigo, como enemigo, limitaron el radio de acción de medidas que habían nacido como una ambiciosa apuesta. En este sentido, el gobierno de Lagos se quedó a medio camino de lograr algunas de sus aspiraciones más anheladas como la reducción de la desigualdad o la corrección de graves carencias en las áreas de la sanidad o la asistencia social permanente.

concepto de BE, el grado de adaptabilidad de la que hecho gala la fiscalidad en episodios de elevada turbulencia económica como la crisis asiática y la crisis de 2008, el incremento disciplinado del gasto social y la progresiva inclusión de elementos normativos y técnicos orientados a la reducción de la desigualdad. Con respecto a este último punto, sin embargo, hay mayor discrepancia, pues si bien la desigualdad se ha reducido, no lo ha hecho al ritmo que cabría esperar después de la actuación de dos gobiernos socialistas consecutivos[311].

La política fiscal llevada a cabo por Michelle Bachelet hizo, tal y como se ha expuesto, un mayor énfasis en el componente social si se le compara con la desarrollada por Ricardo Lagos. Aunque los mecanismos de asignación asociados al BE evolucionaron, la esencia de los mismos se mantuvo durante las dos administraciones. Cabe destacar, asimismo, que la política fiscal que se encontró Bachelet estaba dotada de una base mucho más sólida para el desarrollo de programas sociales en comparación con la que había encontrado Lagos, hecho que se vio reforzado por el desarrollo de la "Agenda de Probidad y Transparencia, Modernización del Estado y Mejoramiento de la Política"[312].

---

[311] Ver Larraín, Costa, Cerda, Villena y Tomaselli (2011).

[312] Es interesante, en torno a este tema, citar el trabajo de Rehren (2008), quien analiza en detalle el desarrollo del principio de transparencia durante los gobiernos chilenos de la Concertación y cómo éste ha contribuido a un aumento de la influencia y la sostenibilidad de las políticas públicas debido a los consensos y apoyos políticos y sociales que fomenta. Es así como, la transparencia, vista como una institución, comenzó a ganar terreno con el retorno de la democracia a Chile y no ha dejado de desarrollarse como resultado de las demandas de la sociedad en torno a mayores cotas de visibilidad, tanto en lo atinente al uso de los recursos públicos, como en las implicaciones de las relaciones políticas y económicas en lo que respecta a la toma de decisiones. En este sentido, cabe destacar que, para mediados del período 2000-2010, Chile era reconocido como uno de los países de América Latina que más controles ejercía sobre las instituciones para mantener a raya la corrupción, al tiempo que mostraba los niveles más altos en el índice de percepción de la transparencia en el contexto latinoamericano. En torno a la "Agenda de Probidad y Transparencia, Modernización del Estado y Mejoramiento de la Política", el autor señala ésta constituyó un esfuerzo por mejorar la visión que tenían los chilenos en torno a la lucha contra la corrupción y la capacidad de la gestión pública para traducirse, de forma eficiente, en hechos concretos. Se buscaba, no sólo hacer a la administración más abierta en términos formales, sino acercarla

Tal y como puede apreciarse, la política fiscal y el marco en el cual ésta se diseñaba y ejecutaba fue adquiriendo un grado cada vez mayor de sostenibilidad, no sólo por el afianzamiento del principio de la disciplina fiscal y el desarrollo de mecanismos de contrapeso en la formulación del plan de gasto público y su financiación, sino por el paulatino acercamiento de la administración pública a los ciudadanos en términos de transparencia, facilidad en el acceso a los servicios públicos y mayor implicación en el proceso de definición de las áreas de gasto prioritarias. Buena parte de las medidas sacadas adelante por las administraciones de Lagos y Bachelet quedarían refrendadas, en la práctica, por la flexibilidad de la que dotaron al ámbito fiscal para enfrentar situaciones de crisis y la rapidez con la que fueron asimiladas por el entramado institucional que encontraron.

Conviene destacar, asimismo, el papel que cumplieron los actores externos en el proceso de dotar de mayor capacidad resolutiva a la política fiscal chilena en el largo plazo. Dicho papel se ha expresado, no sólo por el cada vez mayor acceso de Chile a los mercados financieros internacionales y la supervisión de entidades financieras y empresas calificadoras de riesgo, sino por la pertenencia del país a un número cada vez mayor de grupos e instituciones en las que el país está representado y en el que exigen un grado de implicación elevado en lo relativo a transparencia, calidad de la información estadística presentada o seguridad jurídica, entre otros aspectos.

La sostenibilidad de la política fiscal en Venezuela presenta un claro contraste con la de Chile, pues ha estado muy condicionada por la evolución de los precios del petróleo en los mercados internacionales y la incapacidad política de las autoridades para crear los mecanismos de estabilización duraderos.

En este sentido, la bonanza petrolera y las consecuentes distorsiones que ésta genera sobre la estructura económica establecen un patrón que se inicia con una fuerte expansión del gasto interno y es seguido de un incremento de la presión inflacionaria y de la apreciación del tipo de cambio real. Ello ha representado, a mediano plazo y largo plazo, una contracción de la producción de bienes transables no petroleros por la

a los ciudadanos, en comparación con las acciones que en esta materia había llevado a cabo los anteriores gobiernos democráticos.

pérdida de su competitividad, lo cual ha lastrado muchas de las iniciativas que buscaban diversificar los ingresos tributarios y dar mayor soporte al gasto público social.

La dependencia de la economía venezolana al petróleo ha definido una estructura de incentivos que ha dado pie a unos roles muy concretos, tanto para el Estado, como para los agentes privados, los cuales han centrado su actividad en la búsqueda de privilegios y beneficios económicos mediante el establecimiento de una relación directa y poco transparente con las diferentes instancias del poder[313].

Desde la campaña electoral que lo llevó por primera vez a la presidencia, Hugo Chávez y sus equipos económicos mantuvieron el compromiso de desarrollar una reforma tributaria, de carácter progresivo, que permitiera, no sólo diversificar las fuentes de financiación del gobierno para alcanzar un mayor grado de sostenibilidad, sino promover una mejora en la distribución del ingreso de las familias. En este sentido, se planteaba la revisión de los impuestos al consumo, la modernización de las aduanas y la formulación de un presupuesto plurianual con el objetivo de propiciar la disciplina fiscal.

La lectura de estos enunciados sugiere que se privilegiaría un sistema impositivo donde el impuesto sobre la renta, en lugar del consumo, fuera la base de la financiación pública, después de los tributos generados por la actividad petrolera. Sin embargo, la realidad evidenciaría la dificultad para desplazar al IVA como el tributo de mayor capacidad recaudatoria y una mayor dependencia de los ingresos petroleros ante la presión de los sectores sociales que habían llevado a Chávez al poder[314].

Tanto por el perfil político del presidente, como por la oposición a una mayor injerencia del poder ejecutivo, el gobierno apostó por un modelo de toma de decisiones en el que la discrecionalidad en la gestión de los ingresos y los gastos se intensificaba

[313] Uno de los efectos del carácter rentista es la influencia de la corrupción gubernamental sobre la economía. En este sentido, cabe referir a Douglas North (2005), autor que otorga a las instituciones informales tanta importancia como a las formales, siendo ambas expresión de la "las estructuras de incentivos de la economía".

[314] Ver Guerra (2003).

de forma notable, tratando de eludir siempre que fuera posible, tanto por vías formales, como informales, cualquier tipo de control por parte del poder legislativo o instituciones como la Contraloría de la República.

Un claro ejemplo del incremento de la discrecionalidad en el uso de las herramientas fiscales lo constituye el FIEM[315], fondo que pretendía estabilizar los movimientos del precio del petróleo. La regla de retiro del FIEM contemplaba el traspaso de moneda nacional a la Tesorería Nacional por un monto equivalente a las divisas que el fondo le vendía al BCV cuando la reestimación de ingresos fiscales implicara disminuciones de la recaudación respecto al precio promedio de la canasta de hidrocarburos vendidos por Venezuela, durante los últimos cinco años. Para la realización del traspaso de los recursos a la República, PDVSA y las entidades estatales, se requería la aprobación de las comisiones de finanzas del Senado y de la Cámara de Diputados, actuando conjuntamente.

En la Ley Habilitante del 26 de abril de 1999, se reformó la ley del FIEM. Uno de los cambios más importantes fue el concerniente al hecho de que una vez que los recursos acumulados en el fondo superara en 80% al promedio de los últimos cinco años, el excedente se distribuiría según la siguiente regla: de lo correspondiente a la República, un 40% iría al Fondo Único Social, un 25% al Fondo de Rescate de la Deuda

[315] El Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica (FIEM) fue creado mediante decreto presidencial, el 04 de noviembre de 1998, con el objeto de "procurar que las fluctuaciones del ingreso petrolero no afecten el necesario equilibrio fiscal, cambiario y monetario del país" (Artículo 1). El FIEM definió una regla de acumulación según la cual el Ejecutivo debería transferir al fondo recursos una vez deducido lo correspondiente al situado constitucional, lo relativo a la Ley de Asignaciones Especiales para los Estados Derivadas de Minas e Hidrocarburos y al Fondo para el Rescate de la Deuda. Las aportaciones serían por cuatro conceptos: impuestos sobre la renta causado por las empresas que se dedican al negocio petrolero, los ingresos por impuestos a la explotación del petróleo y gas, por los dividendos decretados y pagados por PDVSA y los ingresos por impuesto sobre la renta sobre ingresos que perciba PDVSA de compañías privadas que participen en la apertura petrolera. Los tres primeros se calcularían sobre el exceso promedio de dichos ingresos recaudados en los últimos cinco años. En cada caso, el Gobierno compraría las divisas al BCV para posteriormente pasarlas al fondo. Los recursos del FIEM provienen de los aportes que harían la República, PDVSA y las entidades estatales, una vez que el Ejecutivo Nacional realice la transferencia de recursos al fondo.

y el 35% restante al Fondo de Inversiones de Venezuela. Los recursos de las entidades estatales se destinarían a la financiación de proyectos de inversión y el apartado de PDVSA tendría el uso que dictamine el Presidente de la República[316].

Una modificación fundamental en el funcionamiento del FIEM fue la concerniente a los criterios para realizar los aportes y los retiros. Así, en lugar de pautar como regla de acumulación y retiro el promedio de ingresos de los últimos cinco años, se establecieron montos cuantitativos diferenciados de acuerdo al ámbito de actuación del que se tratase[317].

Adicionalmente, se introdujo un elemento de discrecionalidad, por cuanto el Presidente de la República quedó facultado para autorizar el empleo de los ingresos cuando el monto acumulado en el FIEM excediera el 80% del promedio de las exportaciones petroleras de los últimos cinco años[318]. En este sentido, quedó manifiesta la influencia de Chávez a la hora de negociar el precio de la canasta de hidrocarburos vendida por Venezuela de acuerdo a sus necesidades coyunturales, lo cual constituía un impacto a la línea de flotación del instrumento de estabilización.

La ley del FIEM fue modificada en más ocasiones, por dos veces consecutivas, el 4 de octubre y el 11 de octubre de 2002. En la primera de ellas se modificó la regla de aporte al establecer que en 2003 se transferiría al FIEM el 6% tanto del ingreso fiscal petrolero como de los ingresos por exportación de hidrocarburos, a lo cual se agregaría 1% cada año hasta completar el 10% en 2007. Por otra parte, como el fisco estaba confrontando una baja de los precios del petróleo, se estableció que durante el último trimestre de 2001 y el año 2002 no se realizarían ingresos al FIEM.

En la modificación del 11 de octubre de 2002 se decidió extender en un año la realización de los aportes fiscales al FIEM, los cuales comenzarían en 2004, aumentándose 1% cada año hasta alcanzar 10% en 2008. También se estableció que de

[316] Ver Ley Habilitante del 26 de abril de 1999.

[317] Artículo 24 de la Reforma de la Ley del FIEM.

[318] Artículo 26 de la Reforma de la Ley del FIEM.

los recursos a ser transferidos a las entidades estadales, un 20% podría destinarse a cubrir insuficiencias presupuestarias[319].

Estas reformas constituyen una evidencia, no sólo de la paulatina desnaturalización del concepto del FIEM como fondo de estabilización, sino de la progresiva deriva del gobierno de Chávez hacía estadios en los que se generalizaban la discrecionalidad y la opacidad en materia de uso de los dineros públicos. En efecto, El FIEM representa un claro ejemplo de cómo los principios de disciplina y sostenibilidad fiscal, transparencia, responsabilidad administrativa, entre otros, fueron involucionando, no sólo en cuanto al grado de formalidad con el que eran gestionadas las finanzas públicas, sino en lo relativo al compromiso con principios de actuación que habían quedado plasmados en la Constitución de 1999 y en los programas e iniciativas de gobierno planteados antes de 2002.

En el caso concreto de la transformación experimentada por el FIEM queda de manifiesto de qué forma la distribución de sus recursos pasa de regirse por reglas y parámetros conocidos por todos los actores, a depender de los requerimientos puntuales del poder ejecutivo y, más concretamente, de la figura de Chávez.

La evolución del FIEM refleja, asimismo, cuál fue el enfoque dado por el gobierno de Hugo Chávez en torno al principio de la sostenibilidad de la política fiscal y cómo éste quedó supeditado, bien a las demandas propias de las múltiples contiendas electorales que se llevaron a cabo durante el período 2000-2010, bien a las presiones de los grupos que daban sustento político al gobierno. En este sentido, no sólo destaca el escaso valor otorgado a la construcción de instituciones fiscales solventes y capaces de moderar las distorsiones asociadas a la naturaleza rentística de la economía venezolana, sino que resulta paradigmático a efectos de comprender el desprecio por cualquier regla de decisión que atara las acciones gubernamentales.

A diferencia de los gobiernos de Ricardo Lagos y Michelle Bachelet en Chile que, desde una posición de izquierda, promovieron y consolidaron instituciones fiscales basadas en reglas y comportamientos que coadyuvaran a la sostenibilidad fiscal, con

[319] Ver modificaciones de la Ley del FIEM de 2002.

una amplia capacidad estabilizadora y, viables, en términos de sus implicaciones económicas y políticas, el gobierno de Hugo Chávez apostó por mecanismos de actuación institucional cada vez más discrecionales y en los que el control directo de los recursos fue una consigna[320].

El gobierno de Hugo Chávez no pretendió, al menos después de abril de 2002, construir herramientas que lograran estabilizar el flujo de ingresos fiscales de acuerdo a los ciclos petroleros, sino que se decantó por la maximización de los ingresos gestionados durante las fases de auge, sin contar con las repercusiones del ajuste en la coyuntura de caída. Prevaleció, en este sentido, la confianza en la influencia carismática de la figura presidencial y la presunción de un escenario de precios del petróleo elevados de largo plazo, en un contexto de mayor influencia en espacios de toma de decisiones como la OPEP. Los efectos de este enfoque se harían sentir como consecuencia de la crisis de 2008 y los ajustes que ésta supondría para la economía mundial.

5.5. Algunos hechos estilizados de la política fiscal en Chile y Venezuela

El período comprendido entre 2000 y 2010 se caracterizó, no sólo por ser uno de los de mayor expansión económica en América Latina en varias décadas, sino que exigió de las economías de la región una capacidad de adaptación considerable como resultado de la crisis mundial de 2008. En este sentido, Chile y Venezuela representan dos casos en los que las estrategias adoptadas en materia fiscal, así como de la flexibilidad para hacer frente a la volatilidad de finales de la década y los primeros años de la siguiente son divergentes e, incluso, contrastantes.

[320]Para una visión más amplia acerca de las connotaciones políticas de la evolución de gobiernos que pasan de entorno democrático a uno menos democrático y cómo ello afecta a las interacciones económicas y sociales, ver a O'Donnell (1997).

El contexto macroeconómico, los planteamientos programáticos y la inercia de los procesos gestados en el pasado impulsaron a las gestiones que se iniciaban de Lagos en Chile y Chávez en Venezuela a realizar cambios en las políticas fiscales, no sólo en términos de estrategia a largo plazo, sino en términos de ajuste en el corto plazo. En ambos casos, se impuso una mayor disciplina fiscal, aunque por razones distintas. Los objetivos últimos de estas dos gestiones de izquierda coincidían en la necesidad de lograr una mejora sustancial de los indicadores sociales, especialmente, pobreza y desigualdad.

En el caso de Chile y Venezuela, el peso de las actividades minera y petrolera en la economía y en los ingresos fiscales definía una situación de cierta precariedad debido a las condiciones desfavorables de los precios de las materias primas en los mercados internacionales. Sin embargo, la vulnerabilidad en ambos casos era diferente. Mientras que Chile desarrolló una intensa labor de diversificación de la economía y mantuvo un esfuerzo consistente en el tiempo por mantener cierto equilibrio fiscal, Venezuela transitó por una senda de transformación desde un marco institucional democrático a uno cada vez más autocrático y dependencia de la actividad petrolera, agudizando las distorsiones asociadas al modelo rentístico. En este sentido, las condiciones iniciales de los mercados internacionales no afectarían por igual a los dos países.

La década de los noventa para Chile representó, no sólo el regreso a la democracia, sino un período de estabilidad y fortalecimiento institucional notable[321]. La

[321] O'Donnell y Schmitter (1994) llevan a cabo un extenso análisis acerca de las condiciones y los factores que rodean a transiciones entre regímenes autoritarios y regímenes democráticos, haciendo hincapié en aquellas experiencias donde lo mecanismos institucionales de la naciente democracia, o bien estaban supeditados a un restrictivo marco legal heredado del régimen autocrático precedente, o bien estaban condicionados por la influencia de instituciones de carácter formal o informal que tenían un peso crucial en el las reformas requeridas por el nuevo sistema político. En Chile, en mayo o menos medida, es posible identificar estas dos dimensiones, aunque el grado de apoyo popular y el de la comunidad internacional llevaron a una gradual asimilación de amplios sectores que podrían considerarse herederos del pinochetismo. Desde el punto de vista económico, sin embargo, el consenso en torno al mantenimiento de la economía de mercado y la disciplina fiscal, se constituyeron en un espacio de encuentro en el que cabría la incorporación de actores, como los antes perseguidos sindicatos, y sectores de la derecha empresarial en torno a un conjunto de directrices compartidas.

evolución de la política chilena discurrió por caminos de encuentro y convergencia, incluso con las formaciones de derecha, en torno a las cuales podría haber mayores suspicacias. La conformación de un amplio bloque que aglutinaba a la centro-derecha, al centro y a la centro-izquierda permitió que el sistema de partidos creciera con un amplio margen para el aprendizaje y el descubrimiento de las características propias. Si bien para el año 2000, las condiciones sociales habían mejorado con respecto a la dictadura en términos de calidad de vida y derechos civiles, aunque la sociedad mantenía latente reivindicaciones en amplias áreas como la igualdad, la solidaridad, la participación, entre otras.

Para Venezuela, sin embargo, los noventa fueron traumáticos en prácticamente todos los ámbitos de la vida nacional. Fue este un período de desprestigio de la democracia, tal y como se entendía en un país cuyo sistema de partidos desgastado y puesto en duda. Cambios abruptos en la visión de un Estado interventor y paternalista, intentos de golpes militares, el juicio y la condena de un presidente en ejercicio, una de las crisis bancarias más amplias y profundas, el regreso a las políticas de control de la economía y la llegada al poder de un exmilitar golpista que plantea la refundación de la República, son sólo algunos de los hitos que marcaron el recorrido de un país hacia la irregularidad, la volatilidad, la inestabilidad.

Al contrario de lo ocurrido en Chile, el ciudadano de Venezuela se vio imbuido en un proceso lento, pero constante, de pérdida de derechos y retroceso de los beneficios sociales que le habían llevado, en el pasado, a estar entre los que ostentaban una mejor calidad de vida en América Latina. El empobrecimiento económico, político, social de las clases medias y la marginación de las clases populares definieron, en buena medida, las directrices que llevarían a elegir a un líder que encarnaba principios y valores antagónicos a las pretensiones de mayor y mejor democracia, así como de progreso material.

En este sentido, nos encontramos ante dos casos con una trayectoria "vital" divergente. Dos marcos muy distintos que, sin embargo, condujeron al arribo de dos gobiernos que se ubicaban a la izquierda del eje de coordenadas político. Lagos y Chávez se definían como socialistas. El primero, más cercano a las posiciones de la socialdemocracia europea, el segundo, muy vinculado a los planteamientos de la Cuba castrista y el fervor por el cambio revolucionario "a la latinoamericana". De objetivos

parecidos: reducción de la pobreza, corrección de las desigualdades, mayor "participación ciudadana, los cuales, con matices, son comunes a todos los movimientos de izquierda. Sus diferencias se extenderían, no obstante, desde la base conceptual sobre la que se establecían esos objetivos, hasta las formas de proceder para llevarlos a cabo.

Asimismo, Ricardo Lagos y Hugo Chávez se encontraron con un panorama económico muy distinto al momento de su arribo al poder, lo cual marcaría las primeras decisiones de política económica, en general, y de política fiscal, en particular. En términos de evolución de la actividad económica, el PIB real de Chile experimentó un crecimiento promedio de 6,5% durante el período 1990-2000, mientras que en el caso de Venezuela dicha variación fue de 2,2%.

Otra clara diferencia entre ambos escenarios macroeconómicos es la variabilidad de los precios de los bienes y servicios, lo cual es un reflejo de la capacidad estabilizadora de las políticas económicas. En este sentido, Chile mantuvo una inflación promedio anual de 8,5% entre 1990 y 2000. En contraposición, Venezuela alcanzó una tasa de inflación anual promedio de 44,0%, con un 1993 en el que se dio el único episodio hiperinflacionario de la historia económica del país (103% anual en 1993).

El contexto de estabilidad económica en Chile se proyectó también sobre otras variables, como el resultado externo o el fiscal. En contraste, Venezuela atravesó una década caracterizada por la devaluación sistemática de la moneda y gestiones fiscales deficitarias.

En el caso de Chile, tal y como como se ha descrito, el gobierno dio inicio a una nueva estrategia de política fiscal basada en el concepto de Balance Estructural. Se pretendía, en el largo plazo, no sólo favorecer la creación de las condiciones para una mayor disciplina, a través de la definición de una regla de déficit/superávit fiscal, sino dotar de la estabilidad necesaria al resto de la acción gubernamental para la expansión de los programas sociales. Este nuevo eje de la política fiscal: el Balance Estructural, quedaba enmarcado en la noción, ya de Estado, acerca de la inamovilidad de los preceptos fundamentales de la economía de mercado[322].

[322] Ver Marcel, Tokman, Valdés y Benavides (2001).

Con respecto a este punto, no resulta trivial el hecho de que los herederos de Allende, en lo ideológico, también lo fueran de la dictadura, en lo económico. El PSCh llegaba no para cambiar el modelo económico, sino para permearlo a los intereses de amplios sectores de la sociedad que habían sido excluidos. En este sentido, el reto del gobierno de Lagos era dual. Por un lado, mantener vivas las reivindicaciones que el socialismo chileno había custodiado por décadas y, por el otro, fortalecer al modelo de economía de mercado abriéndolo, flexibilizándolo.

La visión de la izquierda, según Chávez, y su expresión en lo económico y lo fiscal, se orientaba por otros caminos. Chávez no se consideraba heredero de muchos de los planteamientos de la izquierda venezolana tradicional. Tal vez se reflejaba en algunas concepciones de izquierda revolucionaria de los años sesenta y setenta, la cual había estado muy influida por la revolución cubana. Sin embargo, los primeros años de su gobierno no se caracterizaron por la aplicación de políticas económicas y fiscales heterodoxas o de ruptura total sino, por el contrario, se ajustaba en muchos sentidos al patrón de los programas de estabilización. La realidad, conviene decirlo, lo llevó a esto[323].

Lo fiscal mantuvo elementos de la política del segundo gobierno de Caldera, aderezado con ingredientes de la planificación militar llevada al terreno de lo público. El petróleo gravitó en todo momento para aconsejar prudencia. Todo esto, en el corto plazo. Para el largo plazo, Chávez dejó que las grandes líneas de política fiscal se establecieran en la nueva Constitución que se estaba redactando.

[323] Guerra (2003) menciona que el texto constitucional de 1999 incorporó un conjunto de preceptos que servían de referencia para la formulación de la política económica, entre los que destacan la definición del régimen socioeconómico de Venezuela como uno fundamentado en "los principios de justicia social, democracia, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad…". También se estipula el uso de la política comercial para la defensa de las actividades económicas de la industria nacional (artículo 301), el predominio del estado en la actividad petrolera y otras industrias catalogadas de estratégicas (artículo 302), la promoción de la agricultura sustentable y el desarrollo rural integral (artículos 305 y 306), la protección de la pequeña y mediana industria (Artículo 308), el incentivo de las actividades turísticas (Artículo 310), entre otros. Estos planteamientos, que a primera vista eran compatibles con la visión de una economía de mercado, se verían sobrepasados por un presidencialismo exacerbado y una visión del Estado como agente principal en la asignación de recursos.

En la nueva Constitución de 1999 se resaltaban aspectos como que "la gestión fiscal estará regida y será ejecutada con base en principios de eficiencia, transparencia, solvencia, responsabilidad y equilibrio fiscal" (Artículo 311). Igualmente, se establece que los ingresos ordinarios deben ser suficientes para cubrir los gastos ordinarios. El principio de solvencia alude al hecho de que el valor presente neto de los flujos de ingresos sea suficiente para cancelar el servicio de la deuda. Ello remite a una evaluación de largo plazo que implica la selección de una tasa de descuento apropiada para valorar esos flujos de ingreso. No obstante, la noción de equilibrio fiscal es clara: los ingresos ordinarios deben ser suficientes para financiar el gasto ordinario.

Destaca el rango constitucional que se le confirió a la coordinación macroeconómica. El artículo 320 establece que el BCV no podrá financiar gestiones fiscales deficitarias, lo que se corresponde con lo establecido en la gran mayoría de las leyes de bancos centrales, después de las experiencias de hiperinflación tanto en América Latina como en Europa. El tema de la coordinación se resume en el siguiente párrafo: "La actuación coordinada del Poder Ejecutivo y del BCV se dará mediante un acuerdo anual de políticas, en el cual se establecerán los objetivos finales de crecimiento y sus repercusiones sociales, balance externo e inflación, concernientes a las políticas fiscal, cambiaria y monetaria; así como los niveles de las variables intermedias e instrumentales requeridos para alcanzar dichos objetivos".

La apuesta del gobierno de Hugo Chávez por la estabilidad y la prudencia en lo fiscal, iniciada en 1999 y que llegó a plasmarse en el propio texto constitucional, llegó a su fin en 2003. Tal y como se ha analizado, factores de índole política y económica explican este giro. Habría que añadir, sin embargo, que durante los años posteriores a 1999, año de aprobación de la nueva Constitución, hasta 2003, año del giro, poco fue lo que se desarrolló con fines prácticos de aquello que ya era mandato constitucional. Ejemplo de esto, lo constituyen los mecanismos estabilizadores como el FIEM que buscaban encauzar las aguas veleidosas de las cotizaciones petroleras. Mucho fue lo que se debatió por esos años de las reglas fiscales (como la que se había diseñado y aplicado en Chile) o de instrumentos como el fondo de inversiones noruego.

La respuesta draconiana del gobierno de Chávez a la conflictividad política de 2002-2003, no sólo implicó el ataque frontal a las clases medias venezolanas (las mismas que le habían permitido llegar al poder, valga recordar) y sus principios, sino

que le llevó al abandono de la moderación. Para ello, resultó de gran ayuda la entrada en una nueva fase de expansión de los mercados de materias primas, entre las que brillaba el petróleo.

El considerable incremento del precio del petróleo trajo consigo un renovado caudal de ingresos fiscales que no sólo dio al traste con cualquier esperanza de corrección en el corto y largo plazos, sino que permitió sustentar la política social de Chávez, ya no del Estado venezolano, con un doble propósito: corregir las distorsiones, reales e irreales, que gobiernos anteriores habían generado en términos de pobreza y desigualdad, y consolidar redes clientelares que le permitieran profundizar, ahora sí, su visión más radical de gobierno de izquierda militar.

La larga fase crecimiento de los precios del petróleo trajo consigo un fuerte incremento del gasto fiscal, el cual se orientó a planes sociales de carácter temporal, las ya aludidas "misiones", el incremento de la plantilla de empleados de los distintos niveles de la administración pública y la aplicación de programas de apoyo a las pequeñas y las medianas empresas.

Las aspiraciones presidenciales en torno al logro de una transición hacia una economía basada en unidades de producción que trascendieran los límites del capitalismo, llevó al gobierno a desarrollar una amplia gama de programas destinados a incentivar el cooperativismo y la constitución de empresas socialistas, en las que los trabajadores fueran los protagonistas[324]. Asimismo, una vez se consolida la tendencia creciente de los ingresos petroleros, el gobierno bolivariano emprende una campaña de estatización de empresas y/o unidades productivas del sector agropecuario, las cuales pasan a ser contraladas por dirigentes o militantes del partido de gobierno vinculados a las unidades productivas intervenidas.

Con el objeto de ejercer un control directo sobre el gasto y minimizar la obligación de aprobación y rendición de cuentas ante los órganos contralores, Hugo Chávez utilizó, en principio, la estructura de PDVSA como plataforma. Esto permitió

[324] Ver lo expuesto en el "Proyecto Nacional Simón Bolívar o Primer Plan Socialista de la Nación 2007- 2013".

concentrar, en un solo organismo, las decisiones de gasto e ingreso del aparato estatal venezolano.

Al mismo tiempo que el gobierno obtenía ingentes ingresos producto de la actividad petrolera, también intensificaba una política de estatización de empresas en diferentes sectores económicos, tanto de capital nacional, como extranjero, lo cual se tradujo en una serie de beneficios, tanto en términos de ampliación de la base de ingresos, como de control de la actividad económica[325]. Entre los ejemplos más representativos de esta política cabe citar, en la actividad del cemento, a la empresa mexicana Cemex, la suiza Holcim y la francesa Lafarge; entidades financieras como el Banco Venezuela propiedad del Grupo Santander o empresas del área de las telecomunicaciones o la extracción de recursos naturales.

Desde un punto ideológico, esta política de estatización dio sustento al discurso de Chávez en lo referente a la primacía de la propiedad social y comunitaria sobre la propiedad privada, la cual fue restringida paulatinamente en el marco del principio constitucional de utilidad pública[326].

La orientación de la política fiscal permitió consolidar, no sólo la alianza de Chávez con las clases populares mediante una amplia estructura clientelar, sino una recomposición dentro de la burguesía nacional, auspiciando el acceso de nuevos empresarios surgidos de la política de subsidios y controles[327]. De este modo, una nueva

[325] En el Informe "Costo del Impacto de las Expropiaciones: causas de un Estado patrimonialista" elaborado por el Centro de Divulgación del Conocimiento Económico para la Libertad (CEDICE), en mayo de 2016, se señala que su Observatorio de la Propiedad registró durante el período 2005-2011 la cantidad de 1.167 expropiaciones en diferentes sectores económicos. Asimismo, en el mismo informe, se refiere que, según registros de la Confederación Venezolana de Industriales (Conindustria), entre 2002 y 2013, el gobierno venezolano intervino 1.284 empresas. El 40,5% de las expropiaciones ocurrieron en el área de la construcción y 32,3% en el sector industrial. El resto fueron empresas ligadas al petróleo, al comercio y los servicios. Entre 2009 y 2011 se concentraron la mayoría de las intervenciones. En 2009 fueron afectadas 191 empresas, en 2010: 318 compañías y en 2011: 498 empresas.

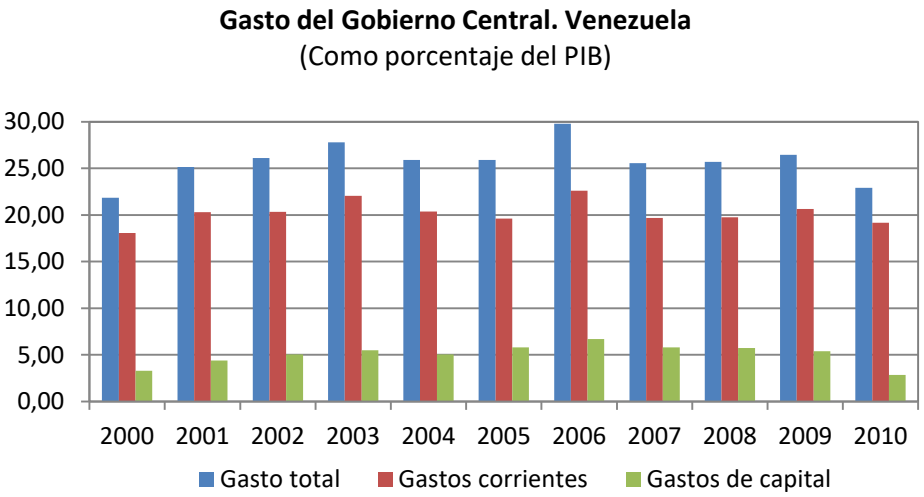
[326] Ver Keller (2004).

[327] Ver López Maya (2007).

clase dirigente surgida del "chavismo" se ha enriquecido como resultado de los negocios desarrollados con la administración pública.

Además de la fuerte expansión del gasto fiscal, el gobierno de Chávez implantó de un sistema de tipo de cambio fijo con control sobre la movilidad de los capitales, la imposición de un control de precios sobre una amplia gama de productos y un amplio conjunto de medidas para restringir el funcionamiento del mercado financiero, entre las que destacan fijación de los tipos de interés y el establecimiento de cuotas mínimas de crédito para sectores considerados prioritarios[328].

Gráfico V-28



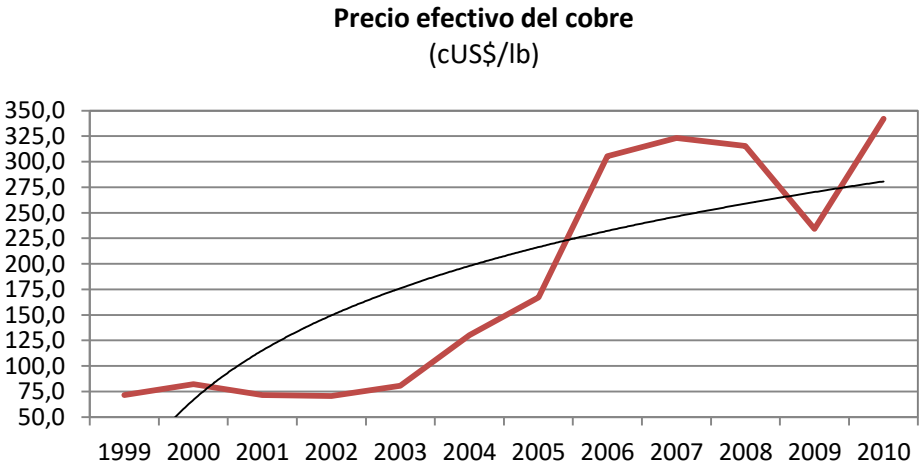
Fuente: CEPAL.

Entre tanto, la economía chilena, al igual que la venezolana, se benefició del crecimiento del precio de las materias en los mercados internacionales, en este caso, el cobre, tal y como se refleja en la Tabla No. IV-4. Al contrario que en Venezuela, esta expansión representó una oportunidad para verificar la capacidad del Balance Estructural para generar ahorros en tiempo de bonanza. A partir de 2008, este mismo

[328] Ver Monaldi, González, Obuchi y Penfold (2006).

instrumento de estabilización permitiría contrarrestar los efectos de la crisis económica mundial, demostrando una vez más su capacidad contracíclica.

Gráfico V-29



Comisión Chilena del Cobre (Cochilco).

El concepto del Balance Estructural, como cualquier regla fiscal, reafirmó su efectividad, si bien opera sobre la base del conflicto entre flexibilidad y credibilidad. Mantener una regla demasiado rígida en pos de lograr credibilidad puede traer altos costes en flexibilidad. Aún más, una regla demasiado rígida puede convertirse en no aplicable. Si éste es el caso, el mercado puede anticipar la no sostenibilidad de la regla, no trayendo ésta consigo ganancia alguna en términos de credibilidad. En otras palabras, una regla excesivamente rígida puede limitar la flexibilidad y no aumentar la credibilidad.

Tal y como sucedió a partir de 2002-2003 la regla del Balance Estructural demostró no ser en exceso restrictiva, dotando de estabilidad a la posición del sector público y permitiendo que la política fiscal pudiera respaldar un mayor esfuerzo en el ámbito social. A partir de 2008, por otro lado, el shock negativo representado por la crisis mundial evidenció que la regla mantenía su impacto estabilizador, ayudando a contrarrestar el efecto contractivo que sobre la demanda generaba el sector externo.

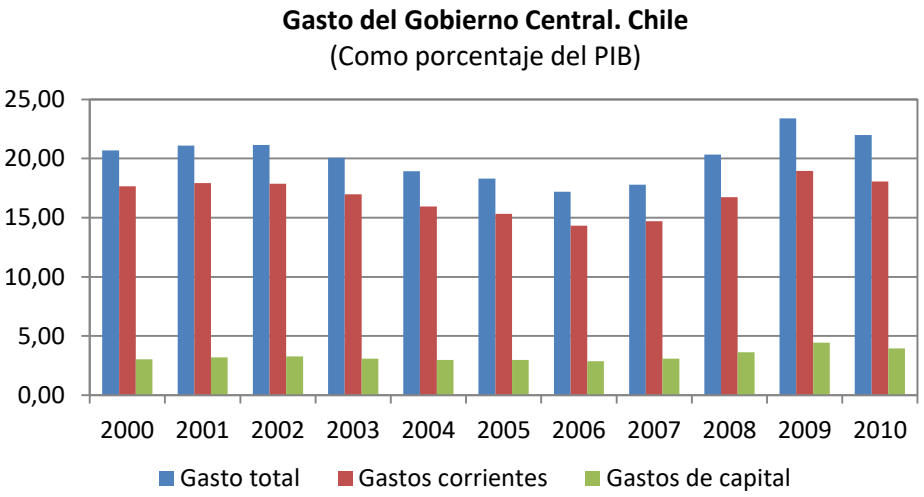
El Balance Estructural se presentó, entonces, como una regla que, aunque perfectible, tenía un diseño que facilitaba la operación de los estabilizadores automáticos y evitaba el sesgo deficitario[329]. A pesar del incremento en el gasto público en los años 2008 y 2009, y en el que también se evidencia una expansión del gasto de capital, el efecto del Balance Estructural permitió que Chile presentara una gestión fiscal superavitaria durante el período 2000-2010. En esta última se presenta una comparación entre el desempeño fiscal de Chile y Venezuela durante el período bajo estudio.

En efecto, en términos de resultados fiscales, los gobierno chilenos alcanzaron una sólida posición superavitaria, a pesar de las turbulencias de la crisis de 2008, a diferencia del gobierno de Chávez, el cual muestra un ajustado superávit primario y un déficit en el resultado global. A este respecto, llama la atención la diferencia de casi 3,5 puntos del PIB entre el gasto corriente entre ambos países, lo cual evidencia no sólo el enorme peso del papel del Estado como generador de empleo público, sino la rigidez de un presupuesto en el que un quinto del presupuesto se orienta a erogaciones recurrentes y no a la inversión. A este respecto, sin embargo, cabe mencionar que el gobierno venezolano dedica un mayor volumen de recursos a la inversión que el gobierno chileno, hecho que podría estar vinculado, por ejemplo, a la actividad constructora enmarcada en la llamada "misión vivienda"[330].

[329] Marcel, Tokman, Valdés y Benavides (2001).

[330] En el capítulo siguiente se analizarán algunas de las características de las principales "misiones" llevadas a cabo por el gobierno venezolano.

Gráfico V-30



Fuente: CEPAL.

Otro de los aspectos que contrasta entre las gestiones fiscales de Chile y Venezuela es la naturaleza de los ingresos públicos. A pesar de que el gobierno de Chávez siempre sostuvo la intención de diversificar la economía y superar el modelo rentístico asociado al petróleo, de lo cual queda constancia en sus múltiples discursos y en la propia Constitución Nacional de 1999, fue poco lo que se avanzó en este sentido. Así, durante 2000-2010 se hace patente el escaso peso de los ingresos tributarios y, en especial, de aquellos no vinculados directamente a la actividad petrolera, así como de la considerable participación de los ingresos no tributarios, ligados a la variabilidad de la cotización del petróleo.

La ineficacia del gobierno de Chávez en la tarea de diversificación de la economía se hizo patente durante el período analizado, fundamentalmente, entre los años 2003-2007, años en los que Venezuela tuvo la holgura presupuestaria suficiente para desarrollar los cambios que se habían planteado en ese sentido. Por su parte, Chile mantuvo un elevado flujo de ingresos provenientes de los tributos a la actividad productiva, hecho que no se vio distorsionado por la fortaleza de los precios del cobre.

En última instancia, destaca el nivel de endeudamiento asumido por las gestiones de izquierda de Chile y de Venezuela. El endeudamiento público es donde se observan las mayores diferencias, pues mientras que para Chile la deuda contraída, en promedio,

durante 2000-2010 apenas representa el 9,1% del PIB, en el caso de Venezuela alcanza casi el 30%.

En este sentido, se evidencia el desorden que caracterizó a la gestión fiscal de Chávez, en contraposición a la estabilidad propiciada por los gobiernos de Lagos y Bachelet, ello en el marco de amplios períodos de bonanza y la ocurrencia de una grave crisis económica mundial. Sin los contrapesos que imponen una regla fiscal como la del Balance Estructural, la acción contralora del parlamento y la presión de la ciudadanía por mayores cotas de transparencia, el gobierno venezolano asumió una ingente deuda con el objeto de mantener el apoyo político de amplias capas de la población.

Dicho endeudamiento no se suscribió con el objeto de asegurar la viabilidad de los programas sociales, tal y como quedaría demostrado con el desmantelamiento de los mismos en años posteriores, ni tampoco para orientar los recursos a una mayor inversión, sino que se dirigió a la financiación de políticas de estímulo al consumo. Esta práctica habría de traer consigo una aceleración de la inflación, la pérdida de capacidad de compra de la población y una mayor presión sobre la balanza de pagos en un país mucho más dependiente de las importaciones.

CAPÍTULO 6. INFLUENCIA DE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL EN EL DISEÑO Y EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL EN CHILE Y VENEZUELA

6.1. Contexto institucional de los planteamientos de política fiscal de Hugo Chávez, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet

6.1.2. Gobiernos de Lagos y Bachelet

Las elecciones de 1999 en Chile se llevaron a cabo en el marco de la confrontación de dos bloques políticos, uno constituido por la Concertación y su candidato, Ricardo Lagos, y otro, conformado por la derecha encabezada por Joaquín Lavín Infante. Después de una década de gobiernos democráticos, la sociedad chilena

había asumido la posibilidad de un gobierno presidido por un representante del PSCh o, incluso, un escenario de alternabilidad en el cual la derecha obtuviera la victoria[331]. Cabe señalar, sin embargo, que Ricardo Lagos contaba con claras ventajas y fortalezas, no sólo por los planteamientos que expresaba en su programa electoral, sino por los claros avances que habían conseguido los gobiernos precedentes de la Concertación.

Asimismo, Ricardo Lagos era una figura conocida en todo el país y con una experiencia gubernamental exitosa. Por el contrario, la candidatura de Joaquín Lavín Infante aún estaba muy condicionada por el recuerdo y las relaciones con la dictadura, si bien es cierto que algunos de sus principales planteamientos de gobierno se revistieron de un cariz modernizador y, en muchos aspectos, de índole progresista[332]. La cercanía personal e ideológica con los principales dirigentes del régimen dictatorial impidió que el candidato de la Alianza por Chile contara con el margen suficiente para posicionarse más como una opción de centro, ello a pesar de un número considerable de que sus propuestas electorales coincidían con las de la Concertación[333].

En este sentido, el programa electoral de Ricardo Lagos y de la Concertación en su conjunto hizo énfasis en los valores de la justicia social, la igualdad y la solidaridad. Asimismo, se prometía intensificar los esfuerzos en la construcción de viviendas, la mejora de la educación, el incremento del empleo y el combate de problemas como la delincuencia o las drogas. Desde el punto de vista del modelo económico, la Concertación concentró sus críticas a la derecha en la defensa de un modelo económico neoliberal y explotador.

---

[331] Morales (2005).

[332] Ver Siavelis y Valenzuela (1996).

[333] Navia y Joignant (2000) llevan a cabo, no sólo un amplio análisis de los resultados de la elección desde un punto de vista transversal, sino que reflexionan acerca de los factores que rodearon dicho proceso electoral, los cuales iban más allá de posibilidad real de que el PSCh llegará al poder. Entre estos factores caben señalar, el auge de la opción electoral de derecha, con un discurso y unas propuestas remozados. Una de las principales conclusiones de los autores es que los cambios que se evidenciaron en el electorado durante las elecciones que llevaron a Lagos al poder no tenían un carácter coyuntural, sino que parecían ser estructurales.

La Concertación se esforzó en destacar la importancia de la consolidación del régimen democrático, la necesidad de eliminar enclaves autoritarios y discrecionales mediante reformas constitucionales, desarrollar medidas para lograr mayores cotas de estabilidad macroeconómica en el largo plazo y una revisión a fondo de las políticas de gasto social encaminadas a reducir las bolsas de pobreza aún existentes y comenzar a revertir las enormes desigualdades ricos y pobres[334].

El programa de gobierno de Ricardo Lagos[335] ponía el foco en la mejora de la calidad de vida de los chilenos a través de medidas tendentes a reducir el desempleo y la economía sumergida, impulsar la remuneración al trabajo asalariado, fomentar la actividad emprendedora a pequeña y media escalas, y corregir las enormes distorsiones existentes en la distribución del ingreso mediante la mejora de los sistemas educativo y sanitario.

En torno al problema de la anacrónica distribución del ingreso Lagos proponía una mejora de la distribución del ingreso, fortaleciendo las oportunidades de los que han quedado rezagados. En este sentido, Lagos basaba su estrategia en la promoción de las pequeñas y medianas empresas, una mayor capacitación de los trabajadores, el desarrollo de centros de formación en las zonas con menor grado de desarrollo y la creación de espacios de participación en la que los ciudadanos con menos recursos pudieran expresarse de forma directa.

Las propuestas de Lagos, sin embargo, no abandonaron la alineación con las medidas que tendieran a la consecución de una inflación baja y controlada, un déficit moderado de la cuenta corriente y una política monetaria y fiscal que permitiera sustentar un rol anticíclico[4]. La política fiscal se orientaría a la concreción de un resultado de superávit fiscal basado en una más dinámica y eficiente gestión del gasto público. Asimismo, según Lagos y su equipo la política tributaria debería conciliar los compromisos sociales con el crecimiento y la estabilidad.

---

[334] Ver Petras y Silva (1994).

[335] Para una visión más detallada de los planteamientos de Ricardo Lagos, ver el programa de gobierno presentado en http://www.archivochile.com/Gobiernos/gob_rlagos/de/GOBdelagos0002.pdf

En efecto, durante toda la gestión de Ricardo Lagos (y esto se repetiría en el período de gobierno de Michelle Bachelet) se hace hincapié en la necesidad de lograr una sinergia entre una mayor eficiencia de la política fiscal y el impulso de medidas de gasto público enfocado en el ámbito social. Destaca el cuidado puesto por los dos presidentes del PSCh en desvincular el incremento del gasto social de un desempeño fiscal que consintiera déficit fiscales mayores. En este sentido, tanto Ricardo Lagos, como Michelle Bachelet sostenían el principio de estabilidad económica heredado de la dictadura de Pinochet y los dos primeros gobiernos democráticos.

El logro de una política fiscal viable en el largo plazo había contado con un amplio consenso de los actores económicos y sociales, tanto en el seno de la Concertación, como en la órbita de la derecha chilena, lo cual garantizaba, a priori, un amplio apoyo de las medidas orientadas a sustentar este principio.

El gobierno de Bachelet, declaró desde el comienzo de su gestión[336] que su principal objetivo era "sentar las bases de un sistema de protección social, que acompañara a los chilenos desde la cuna hasta la vejez". En este sentido, el nuevo gobierno se orientaría a la profundización de todas aquellas políticas de promovieran la inclusión, esta vez con un mayor énfasis en calidad que en la cobertura[337].

Asimismo, la gestión de Bachelet desarrolló un segundo tipo de políticas, las denominadas "políticas de derechos", las cuales preconizaron el inicio de una transición entre el carácter individualista y contributivo de las políticas sociales que pretendió imponer la dictadura, a uno caracterizado por el reconocimiento de los derechos sociales de las personas en los que se primaran los principios de universalismo, solidaridad y cobertura general[338].

---

[336] Es interesante ampliar los planteamientos efectuados por Bachelet y su equipo en el programa de gobierno con el que llegó la presidencia: http://www.archivochile.com/Chile_actual/Elecciones_2005/Bachelet/01%20Programa_de_Gobierno.pdf

[337] Ver De La Maza Escobar (2010).

[338] Ver Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009) en el que se abordan los avances del gobierno de Bachelet en materia de derechos sociales.

En efecto, el programa de Bachelet se presentaba al enunciar: "la expresión más dramática de la desigualdad es la diferencia entre el bienestar que disfrutan los más ricos y las carencias de los más pobres, pero más profundos aún son los contrastes respecto de la seguridad con que unos y otros enfrentan la vida. Los más ricos pueden abordar estudios, proyectos y empresas con menores riesgos de desempleo, enfermedades o robos, sabiendo que si estos riesgos llegan a materializarse los podrán afrontar con sus ahorros, con seguros o con el apoyo de su familia, amigos o contactos. Los más pobres, en cambio, muchas veces han llegado a esta situación porque, partiendo de una circunstancia ya precaria, no han tenido cómo protegerse de un quiebre familiar, un accidente o la cesantía".

Se interpreta de lo anterior que la aproximación al problema de la desigualdad se llevaría a cabo de forma transversal y no sólo mediante los habituales programas de transferencias monetarias. Los factores explicativos de la desigualdad tendrían que ser abordados a partir de un amplio espectro de medidas. Así, la política fiscal se presentó como una pieza clave en el andamiaje de acciones perfilado por Bachelet, en el que la estabilidad de las finanzas públicas permitiría la viabilidad de cualquier esfuerzo en materia de política social.

De este modo, la nueva presidenta y su equipo planteaban la definición de una política fiscal con "…criterios de largo plazo, haciendo más predecible la inversión pública y permitiendo que el gasto crezca según la tendencia de la economía y no según los vaivenes de los mercados financieros internacionales". Los planteamientos de Bachelet mantenían e, incluso, profundizaban en el concepto de Balance Estructural, el cual se vería reforzado, tanto con la Ley de Responsabilidad Fiscal, como por la ampliación en el cálculo de dicho mecanismo de los precios del molibdeno.

Una de las medidas concretas que permitieron hacer un seguimiento más riguroso de la acción del gobierno fue la creación de la Agencia de Calidad de las Políticas, que estaría a cargo de evaluar e identificar prioridades de las políticas públicas[339]. La

[339] En la página 77 de "Estoy Contigo", Programa de Gobierno 2006-2010 de Michelle Bachelet señala que: "Para construir una administración pública de excelencia, cada decisión de política pública debe estar respaldada por evidencia que asegure su eficacia". Esta agencia tendría como propósito una

creación de este tipo de agencias fue el reflejo del compromiso por consolidar el principio de transparencia de las políticas públicas y, de forma muy especial, de la política fiscal. Aunque otros ámbitos institucionales compartían funciones contraloras, conviene destacar que buscaba establecer un sistema de contrapesos y refuerzos institucionales que también contribuyeran a hacer mejoras en los mecanismos supervisados.

El desarrollo de agencias contraloras que compartían objetivos con instancias institucionales existentes también motivó el desarrollo de espacios más amplios y eficaces en lo que respecta a la coordinación de las políticas públicas.

Si bien ya durante el gobierno de Ricardo Lagos se habían consolidado las redes intergubernamentales para la coordinación macroeconómica, es durante el gobierno de Bachelet cuando éstas se ampliaron, tanto en número, como en radio de acción. Organismos como la Agencia de Calidad de las Políticas Públicas son un reflejo de esta tendencia.

El mantenimiento de la estructura de ingresos, procurando, claro está, el incremento de su volumen como resultado de un proceso de optimización en la gestión de los tributos, se ampara en un reconocimiento que abarca, no sólo al ámbito de la Concertación, sino también de la derecha.

En síntesis, la política fiscal de Bachelet se caracterizaría por la estabilidad, la ampliación de los instrumentos de política con el objeto ganar en eficiencia y la intensificación de las acciones orientadas a mitigar la pobreza y la desigualdad. Cabe destacar que estos elementos, no sólo se afianzaron durante un período de bonanza gracias a la evolución de los precios del cobre y las materias primas, sino que serían compatibles y viables en un marco de crisis como el ocurrido a partir de 2008.

---

amplia cobertura de las evaluaciones de proyectos, programas y políticas públicas, el seguimiento de las decisiones presupuestarias y la homogeneización de las metodologías de análisis.

6.1.2. Gobierno de Chávez

El programa de gobierno que Hugo Chávez promovió durante las elecciones de 1998 giraba en torno a dos ejes fundamentales. Por un lado, la realización de un proceso constituyente, el cual tenía como objetivo el diseño y promulgación de un texto que sustituyera a la Constitución de 1961. Por el otro lado, un cambio significativo en las políticas desarrolladas durante el período que dio a llamar "la cuarta república".

Con respecto al primer punto, la nueva Constitución de 1999 recogió algunas de las aspiraciones sociales expresadas durante la campaña electoral, aunque también consideraciones mucho más específicas en torno a la política fiscal o la financiación de políticas sociales determinadas.

Ejemplo de ello lo representa el capítulo II. Del régimen fiscal y monetario Sección primera, del régimen presupuestario, en su artículo 311 donde se indica que "la gestión fiscal estará regida y será ejecutada con base en principios de eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal. Esta debe equilibrarse en el marco plurianual del presupuesto, de manera que los ingresos ordinarios deben ser suficientes para cubrir los gastos ordinarios".

En efecto, el texto constitucional hace referencia a principios (eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad), si se quiere generales, y congruentes con los planteamientos realizados en Chile[340]. Es interesante, asimismo, que el artículo haga referencia al término "equilibrio presupuestario", el cual tiene una connotación muy precisa en términos de diseño y desarrollo de la política fiscal. Como queda de manifiesto, tanto en los programas de gobierno de Lagos y Bachelet, como en los planteamientos realizados por Chávez, muchos de los cuales quedaron plasmados en la Constitución de 1999, existía un cierto consenso en desarrollar principios institucionales que, o bien deberían ser reforzados, o bien debería ser reinstaurados.

Chávez llega al poder en medio de la descomposición del sistema de partidos venezolano, el cual se hallaba en el centro de una trama de corrupción que había

[340] Parrado, Rodríguez y Velasco (2012).

deteriorado valores considerados como inherentes a la llegada de la democracia en 1958. En este sentido, una amplia representación de los grupos que le apoyaron en su carrera a la presidencia abogaban por un restablecimiento de principios como el de la honestidad, la transparencia, la responsabilidad del funcionariado, entre otros. Aunque el contexto que llevó a un mayor desarrollo de estos mismos principios en el caso de Chile estaba ligado a lo que se consideraba una normal evolución hacia estadios democráticos más exigentes, si es posible afirmar que en los casos analizados reside la preocupación por hacer que estos principios se hicieran consustanciales a la gestión de las políticas públicas y, en especial, de la política fiscal.

En el artículo 312 de la Constitución se establece que "la ley fijará límites al endeudamiento público de acuerdo con un nivel prudente en relación con el tamaño de la economía, la inversión reproductiva y la capacidad de generar ingresos para cubrir el servicio de la deuda pública. Las operaciones de crédito público requerirán, para su validez, una ley especial que las autorice, salvo las excepciones que establezca la ley orgánica. La ley especial indicará las modalidades de las operaciones y autorizará los créditos presupuestarios correspondientes en la respectiva ley de presupuesto. La ley especial de endeudamiento anual será presentada a la Asamblea Nacional conjuntamente con la Ley de Presupuesto".

Por otra parte, en el artículo 313 se indica que "la administración económica y financiera del Estado se regirá por un presupuesto aprobado anualmente por ley. El Ejecutivo Nacional presentará a la Asamblea Nacional, en la oportunidad que señale la ley orgánica, el proyecto de Ley de Presupuesto. Si el Poder Ejecutivo, por cualquier causa, no hubiese presentado a la Asamblea Nacional el proyecto de ley de presupuesto dentro del plazo establecido legalmente, o el mismo fuera rechazado por éste, seguirá vigente el presupuesto del ejercicio fiscal en curso. La Asamblea Nacional podrá alterar las partidas presupuestarias, pero no autorizará medidas que conduzcan a la disminución de los ingresos públicos ni gastos que excedan el monto de las estimaciones de ingresos del proyecto de Ley de Presupuesto. Con la presentación del marco plurianual del presupuesto, la ley especial de endeudamiento y el presupuesto anual, el Ejecutivo Nacional hará explícitos los objetivos de largo plazo para la política fiscal, y explicar cómo dichos objetivos serán logrados, de acuerdo con los principios de responsabilidad y equilibrio fiscal".

Los artículos 314 y 315 son, en este sentido, paradigmáticos. El primero señala que "no se hará ningún tipo de gasto que no haya sido previsto en la ley de presupuesto", lo cual contradice lo sucedido en la práctica durante diez años al crearse una estructura paralegal en la que el gobierno podía acceder a los cuantiosos recursos que se acumulaban en los diferentes fondos creados[341].

En el artículo 315 se establece que: "en los presupuestos públicos anuales de gastos, en todos los niveles de gobierno, establecerá de manera clara, para cada crédito presupuestario, el objetivo específico a que esté dirigido, los resultados concretos que se espera obtener y los funcionarios públicos o funcionarias públicas responsables para el logro de tales resultados. Éstos se establecerán en términos cuantitativos, mediante indicadores de desempeño, siempre que ello sea técnicamente posible. El Poder Ejecutivo, dentro de los seis meses posteriores al vencimiento del ejercicio anual, presentará a la Asamblea Nacional la rendición de cuentas".

En cuanto a la estructura tributaria, la Constitución venezolana recoge, en el artículo 316: "el sistema tributario procurará la justa distribución de las cargas publicas según la capacidad económica del o la contribuyente, atendiendo al principio de progresividad, así como la protección de la economía nacional y la elevación del nivel de vida de la población, y se sustentará para ello en un sistema eficiente para la recaudación de los tributos".

La raíz del planteamiento económico de Chávez se afincaba en lo que denominaba modelo económico "humanista, autogestionario y competitivo"[342]. Conviene destacar que, si bien en muchos aspectos de la nueva Constitución se vieron reflejados los principios institucionales antes señalados de transparencia, responsabilidad fiscal, equilibrio fiscal, también quedaron plasmados principios vinculados a las corrientes más

[341] Monaldi, Gonzalez, Obuchi y Penfold (2006).

[342] Según Rodríguez (2002b), uno de los rasgos del modelo económico de Chávez era, sin duda, la ambigüedad. Así, se entremezclaban términos tan vagos como el de humanismo, con propuestas muy concretas de política económica. En aquél entonces, se apelaba a la figura retórica de la "Tercera Vía" en la cual podían caber cualquier tipo de afirmaciones o conclusiones expresadas por Chávez.

de izquierda que acompañaron a Chávez. Estos principios, habrían de alcanzar un mayor desarrollo después de 2002 y que evolucionarían hacia lo que habría de constituirse como el Socialismo del siglo XXI[343].

En la única entrevista extensa ofrecida por Chávez y realizada por el profesor venezolano Agustín Blanco Muñoz (1998), éste refería: "el proyecto que nosotros estamos diseñando, inventando, seguramente tiene elementos del socialismo, del capitalismo, del ser humano. Desde ese punto de vista, por ejemplo, el modelo económico lo hemos llamado humanista, como yo lo he explicado en diversos escenarios. Y está compuesto por tres gruesos factores: uno es el Estado, y la necesidad de un Estado eficaz, que regule, impulse, promueva, etc. el proceso económico; la necesidad de un mercado, pero que sea sano, donde de verdad se cumplan relativamente las leyes de oferta y demanda, no un mercado monopolizado ni oligopolizado. Y el tercer factor: el hombre, el ser humano. Por eso es que hemos hablado de un proyecto humanista."[344] [345]

6.2. Coordinación macroeconómica y rol de los principales actores institucionales en el desarrollo de la política fiscal

Rubin (1999) afirma que la relación entre la escasez de recursos y la amplia gama de necesidades presentes, las cuales se reflejan en múltiples ámbitos de gasto y costes de carácter político y económico genera una importante presión sobre la interacción

[343] Monedero (2008) lleva a cabo una revisión de los antecedentes y los elementos clave que se erigieron como base de lo que trataría de conformarse como una corriente de pensamiento político distinto. Sin embargo, principios como el del humanismo, la autogestión, la inclusión no habrían de encontrar encaje ni en la estructura del Estado venezolano, ni en el tejido de relaciones paragubernamentales que habrían de tejerse para eludir los mecanismos de control y exigencia de responsabilidades que había elaborado el propio chavismo en sus orígenes.

[344] Lander y Navarrete (2007) constituye un trabajo que puede contribuir a poner en contexto algunos de los planteamientos formulados por Chávez desde sus orígenes hasta su maduración.

[345] Ver Rodríguez Rojas (2010).

entre los actores que participan en el proceso presupuestario, lo cual se traduce en conflictos, pero también en posibilidades de acuerdos y reordenamiento de intereses.

Con base en ello, a continuación se lleva a cabo una descripción detallada de los principales actores políticos que intervienen en el proceso presupuestario en Chile y Venezuela, haciendo énfasis en el entramado institucional y los individuos y grupos que orbitan en torno a éste. A ello hay que añadir que los intereses de los individuos o grupos también entran en conflicto entre sí, lo cual influye en la distribución de recursos y en la aplicación de las políticas públicas.

En este sentido, el poder ejecutivo estará conformado por la figura institucional de la presidencia, los ministerios encargados de la Economía y/o la Hacienda, y las unidades ejecutoras de gasto. Si bien es cierto el poder ejecutivo tiene un conjunto de objetivos que se plasman en los marcos presupuestales, los planes sectoriales y el presupuesto público, los individuos encargados de llevar a cabo estos planes también tienen objetivos de carácter personal o institucional que no necesariamente están en línea con los del gobierno central. Esta estructura de incentivos diferenciada es la que hace necesarios mecanismos de contraloría, rendición de cuentas e, incluso, de negociación interna para que los resultados obtenidos no se desvíen sustancialmente de los objetivos planteados[346].

En el caso del poder ejecutivo en Chile quien diseña la política fiscal es la presidencia, instancia que se sobrepone a la actuación de cualquier otro actor perteneciente también a la esfera ejecutiva. La mayor parte de las fases de elaboración del proceso presupuestario y la política fiscal en su conjunto se desarrollan en el gabinete de gobierno, lo cual, sin embargo, no significa que la negociación con los

[346] Vial (2001) lleva a cabo un amplio recorrido por la constitución de los mecanismos a través de los cuales se diseñaba y se discutía la política fiscal. En este sentido, los gobiernos de la década de los noventa permitieron compatibilizar algunos de los procesos fiscales que se habían heredado del régimen de Pinochet, los cuales permitían una cierta fluidez en el proceso de toma de decisiones , con las demandas de mayor transparencia y responsabilidad por parte de los agentes encargados de la gestión fiscal. Así, fue surgiendo de forma paulatina la necesidad de crear nuevas instancias institucionales que coadyuvaran a la evaluación, control y coordinación, tanto en el seno de la política fiscal, como en relación a otros actores implicados en su aplicación.

partidos políticos sea anecdótica. En primer lugar, el presidente lleva a cabo una primera ronda de consultas con su propio partido, para luego llevar el debate al seno de la Concertación[347].

De esta primera etapa de consulta y discusión, la cual podría ser calificada de "interna", se pasa a otra en la que se abre un espacio de negociación con los líderes de los demás partidos políticos. En segundo lugar, y una vez agotados los canales de intercambio técnico y político, se da inicio al intercambio en el Congreso, ya de una manera más formal, y con la visibilidad que otorgan los medios de comunicación. Así, se da una dinámica en la que, partiendo de una posición de preeminencia del poder ejecutivo, entran en el proceso de elaboración de la política fiscal los otros actores, teniendo unos una figuración más protagónica, y otros una más complementaria.

En suma, los atributos resaltantes del proceso chileno de diseño de la política fiscal, así como su evolución, giran en torno a un sistema de partidos políticos confirmado por dos coaliciones de larga data, un poder ejecutivo con una amplia influencia en el proceso de estructuración de la política fiscal, un poder judicial comparativamente independiente, una burocracia relativamente eficiente y que no se ha visto afectada por casos graves de corrupción y una serie de mecanismos de veto en el proceso legislativo que permiten un debate plural[348].

Una dinámica similar se producía en Venezuela hasta la llegada al poder de Hugo Chávez. El debate de cualquier medida de política fiscal, incluyendo la elaboración del presupuesto anual, había estado en manos del presidente de la República, quien, junto con su gabinete y el equipo técnico de su partido político, daban forma a una primera versión. Hacia el final de la década de los noventa, incluso algunas instituciones como el Banco Central habían pasado a tener un papel más activo, con lo cual se coordinaban el ámbito de lo fiscal, con el monetario y cambiario. A continuación, el proceso de debate presupuestario pasaba al Congreso, donde la Comisión de Finanzas se enfocaba al análisis de los detalles técnicos y políticos. Era en el marco de la comisión de

[347] Arellano (2006).

[348] Marcel y Tokman (2003).

finanzas donde se producía el debate más importante, pues en ella estaban representadas todas las formaciones políticas e, incluso, instituciones de carácter académico[349].

Con Chávez, esta dinámica va experimentando cambios graduales, aunque algunos de gran calado. Con la disolución del Congreso bicameral y su sustitución por una Asamblea Nacional de una sola cámara, la perdida de competencias e influencia de la comisión de finanzas y la cada vez más restringida participación de los partidos políticos en un debate abierto y plural, el proceso presupuestario y de debate de cualquier medida de política fiscal quedó cada vez más confinado al ámbito de la presidencia.

De hecho, la participación del banco central, que incluso había quedado recogida en la nueva Constitución de 2000 fue reducida a una de carácter meramente testimonial. Ya para el año 2010, final de período de estudio, la existencia de cualquier debate interinstitucional fue reducida a su mínima expresión después de pasar, incluso, por una legislatura en la cual la oposición no tuvo ningún tipo de representación parlamentaria.

6.2.1. El Poder Ejecutivo

Las principales restricciones institucionales a la capacidad de decisión presidencial en materia de política fiscal son establecidas en los marcos constitucionales y en la dinámica partidista, tanto en el seno de su propia formación, como por la presión de los grupos políticos de oposición. Las facultades legislativas constitucionales, tales como las de emitir decretos y decidir cuestiones fiscales, le dan a los presidentes influencia para negociar, así como un amplio abanico de recursos para gestionar en el proceso de toma de decisiones del poder legislativo. Facultades no legislativas, tales como las de nombrar funcionarios del gabinete, son importantes para moldear la eficacia del gobierno en la formulación de la política fiscal, así como para obtener el apoyo entre los partidos políticos y fortalecer la disciplina partidista.

[349] García Osío (1996) analiza en detalle, tanto el proceso presupuestario durante la primera parte de la década de los noventa, sino que entra a evaluar la oportunidad de muchas de las medidas que caracterizaron la política fiscal.

Con base en la literatura referida a las características del poder ejecutivo en América Latina, los presidentes con más facultades partidistas y constitucionales tienen un mayor grado de libertad para definir y aplicar su programa de políticas, entre las que d estaca la fiscal. Los presidentes que tienen facultades partidistas débiles pueden estar en condiciones de compensar esa limitación empleando sus facultades constitucionales para ampliar su apoyo político o aumentar su influencia en la negociación en relación con el congreso.

En Chile, la figura presidencial tiene un considerable poder constitucional, al tiempo que los partidos que le apoyan, y que se enmarcan en la Concertación, le dan un amplio margen de maniobra para orientar la dinámica de formación presupuestaria y cambios posteriores en el diseño de la política fiscal. A ello se suma el hecho de que, durante las gestiones de Lagos y Bachelet, se llegaron a establecer acuerdos puntuales con otros actores políticos ajenos a la Concertación. Ello permitió mantener el control de una parte nada despreciable de los escaños parlamentarios y, por ende, de la capacidad para influir en un actor institucional clave como el Congreso. El carácter presidencialista del sistema político chileno cedió pocas cuotas de poder durante los gobiernos analizados, manteniendo la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tienen relación con la Administración Financiera o Presupuestaria del Estado[350].

Además de lo expreso en materia fiscal en la Constitución, en el marco legal chileno que rige al proceso presupuestario destacan la Ley N° 1.263 Orgánica de Administración Financiera del Estado que establece las principales funciones de las entidades involucradas (Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, Contraloría General de la República y Tesorería General de la República); la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República (Decreto N° 2.421) y el Decreto con Fuerza de Ley N° 106 del Ministerio de Hacienda, el cual define las atribuciones específicas de la Dirección de Presupuestos (DIPRES). La

[350] Parra (2010) pone en contexto la dinámica de los gobiernos presidencialistas en América Latina, entre los que Chile se cuenta y con los que comparte muchos rasgos.

DIPRES es una agencia dependiente del Ministerio de Hacienda y coordina la formulación, orientación y aplicación de la política presupuestaria del Estado[351].

En Chile, la ley fiscal de carácter anual más relevante es la Ley de Presupuestos. En ella se establecen las instituciones del gobierno central que participan en el proceso de diseño y negociación. Según esta ley, se categorizan tres tipos de instituciones: (i) Instituciones centralizadas: organismos que colaboran directamente con el Presidente de la República en la administración del Estado y aquellos que actúan con la personalidad jurídica y los bienes y recursos del Fisco. En este grupo se contemplan ministerios, intendencias, gobernaciones y servicios centralizados, dependientes del Presidente a través del ministerio respectivo. (ii) Entidades estatales autónomas o regidas por normas especiales: poderes del Estado y de la Administración que cuentan con normas constitucionales especiales. Incluyen: Congreso Nacional, Poder Judicial, Contraloría General de la República, Tribunal Constitucional, Tribunal Calificador de Elecciones, Tribunales Electorales Regionales, Fuerzas Armadas y de Orden, y Ministerio Público. (iii) Instituciones descentralizadas: servicios o agencias públicas organizadas como instituciones de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relacionan con el Presidente a través de un Ministerio[352].

En el caso de Venezuela, también es posible identificar un marco institucional fiscal definido por un régimen de carácter presidencialista, aunque éste se exprese de forma distinta al de Chile. En la primera etapa del gobierno de Hugo Chávez, a pesar de la creciente influencia del poder ejecutivo, la participación de la Asamblea Nacional en todo el proceso de diseño, elaboración y revisión del presupuesto no era menor. La nueva Constitución de 1999 integraba parte de la dinámica del debate presupuestario del

[351] Los detalles referidos al marco legal se basan en el documento: El Proceso Presupuestario en Chile, Aspectos Generales: Marco Legal, Actores Institucionales, Principales Aspectos de Modernización" publicado por la dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile y el Banco Interamericano de Desarrollo en septiembre de 2005. Los instrumentos legales aquí presentados se mantienen, con poco cambio, durante el gobierno de Michelle Bachelet.

[352] Basado en el documento "El Proceso Presupuestario en Chile, Aspectos Generales: Marco Legal, Actores Institucionales, Principales Aspectos de Modernización".

otrora Congreso, e incorporaba, al menos en la forma, nuevos principios como los de transparencia, solvencia o equilibrio fiscal[353].

La evolución del proceso de diseño y ejecución de la política fiscal en Venezuela, sin embargo, fue dando al presidente cada vez poderes legislativos más amplios, tales como vetar proyectos de leyes aprobadas por el Congreso, emitir leyes de facto vía Decretos de Urgencia, además de regulaciones; y poderes no legislativos, tales como la proposición de comisiones especiales integradas por miembros del poder ejecutivo y el poder legislativo, o la imposición de directrices a través de mecanismos informales basados en la unificación de la imagen del presidente con la del resto de los poderes.

Payne et al. (2002) realiza una comparación de los poderes legislativos de los presidentes en un buen número de países latinoamericanos, concluyendo que los sistemas presidenciales de Chile y Venezuela son los que presentan una mayor solidez de la posición y las atribuciones del presidente. Esto, sin embargo, habría de ser matizado por la deriva autocrática que se impondría en Venezuela entre los años 2002-2003 y que llegaría a un punto álgido en el momento de mayor expansión de los precios e ingresos petroleros entre 2003 y 2007, y por la progresiva apertura del poder presidencial chileno por el desgaste electoral de la Concertación y las protestas estudiantiles. Ello marcaría una crisis de la cual salió fortalecido el poder ejecutivo gracias a la integración de nuevos espacios de diálogo y negociación, no sólo con el Congreso, sino con otros factores sociales. En este sentido, mientras que en Venezuela se asistía a la informalización institucional del poder ejecutivo y su entorno más cercano, en el caso de Chile ocurría lo contrario: la formalización de vías de comunicación y toma de decisiones que antes habían quedado enmarcadas en el territorio de lo coyuntural.

Un factor en común de ambos casos de estudio es la presencia de una institución presidencial ampliamente consolidada en el plano fiscal, cuyos orígenes podrían ser rastreados hasta el propio pasado colonial y el de la figura momento de inicio del camino republicano. El peso de la figura presidencial se mantiene durante el siglo XX

[353] Ver Monaldi, Gonzalez, Obuchi y Penfold (2006).

sin mayores variaciones, alternando con períodos de mayor o menor pluralidad política. Sin embargo, es preciso señalar que si bien las proporciones de la institución presidencial se mantienen durante los gobiernos de Chávez, Lagos y Bachelet, también hay que resaltar la deriva autocrática en el caso de Venezuela y la cada vez mayor pluralidad política y apertura a la interacción con otras instituciones en el caso chileno.

Mientras que los atributos democráticos fueron permeando más y más la evolución institucional de Chile durante las gestiones de Lagos y Bachelet, lo cual permitía crear nuevos espacios de control y contrapeso a las decisiones del presidente, durante el gobierno de Chávez, la actuación de la institución presidencial se hizo cada vez más discrecional, irregular y subordinada cada vez menos a los arbitrios democráticos y más a los intereses personalistas en clave populista.

En este sentido, la política fiscal en Chile, a pesar de la enormidad de la institución presidencial, ha evolucionado hacia la adopción de reglas y pautas de decisión, cada vez más formales, que restringen y visibilizan las actuaciones a una institución muy poderosa. En Venezuela, por el contrario, el carácter informal de las instituciones ha ganado terreno, en detrimento de los cauces formales y la claridad en las formas y fondos democráticos del proceso de diseño y ejecución de la política fiscal.

A pesar de la dinámica descrita, los poderes ejecutivos de ambos países mantienen un significativo control sobre las finanzas públicas al tener la iniciativa en el proceso de elaboración del presupuesto, y al haber ejercido de facto el poder ejecutivo la autoridad para crear, modificar y eliminar impuestos. De esta manera, es el poder ejecutivo es quien domina jerárquicamente sobre el legislativo en estos temas. Aunque formalmente el poder legislativo tiene la opción de aprobar un presupuesto con diferentes asignaciones en relación al proyecto del poder ejecutivo, tanto en Chile, como en Venezuela, en la práctica existen razones de debilidad institucional y de manejo estratégico que hacen que en la etapa de aprobación, el Congreso usualmente se limite a aprobar el proyecto del Ejecutivo con modificaciones de importancia bajo o medio y en torno a las cuales, por lo general, se logran acuerdos basados en los criterios del poder ejecutivo.

En el fondo, tanto en Chile, como en Venezuela, la figura del presidente puede ser interpretada como la de un actor que tiene como objetivo maximizar su aceptación

popular y la sostenibilidad política de su gobierno, para lo cual tiene el incentivo a incrementar el gasto en aquellos sectores con mayores poderes de presión política y con más apoyo de la opinión pública. La maximización de estos objetivos está sujeta a restricciones de carácter económico-financieras y de carácter institucional.

Por un lado, los mayores gastos (o menores ingresos) tienen que ser financiados de alguna manera, pero con mercados de capitales volátiles y sensibles y con bases impositivas poco amplias (debido a la alta informalidad que aún se manifiesta en la economía y la evasión o elusión de la estructura impositiva), la restricción económica-financiera impide un incremento exagerado de los gastos en épocas normales; y la reasignación del gasto es limitada dado que la estructura de gastos es bastante rígida.

Sin embargo, los rezagos en los efectos de estas restricciones conllevan a que en épocas electorales el poder ejecutivo opere bajo un conjunto de incentivos asociados al incremento del gasto, generándose un "ciclo económico electoral oportunista," según la denominación de Nordhaus (1975). Este comportamiento "oportunista-electoral" en el presupuesto se evidencia más claramente en el caso venezolano que en el chileno, lo cual se constata en las estrategias de gestión del gasto llevadas a cabo por Chile (cada vez más delimitas por el mecanismo de Balance Estructural y Venezuela, donde los mayores ingresos fiscales asociados a las coyunturas petroleras favorables reforzaron un conjunto de incentivos ya vistos en el pasado que promovían el incremento del gasto en una magnitud muy superior a lo registrado en condiciones normales.

En ambos países, en el seno del poder ejecutivo, un actor de primer orden lo constituye el Ministerio de Hacienda en Chile y el de Finanzas en Venezuela. Esta instancia tiene como objetivo, en principio, la sostenibilidad de las cuentas fiscales en el corto y el largo plazos. Operativamente, la actividad los ministerios gira en torno a los objetivos y compromisos que asumidos en el marco presupuestal, sujeto a las presiones existentes de otros sectores del Ejecutivo (incluido el mismo presidente) y de otros actores políticos para incrementar el gasto[354][355].

[354] Rodríguez (2003).

[355] Ver Le Fort Varela (2006).

Es evidente que en la etapa de la elaboración del presupuesto, así como en la etapa de ejecución, especialmente cuando se esperan ingresos mayores a los estimados, los ministros de Haciendo y/o Finanzas deban enfocarse en la resolución del problema de "Fondo Común" que surge entre los otros ministros. Este problema se produce debido a que cada uno de los responsables ministeriales con responsabilidad en la definición del gasto público tendrá el incentivo de apropiarse de la mayor cantidad de recursos para su sector en la fase de aprobación y también a lo largo del proceso de ejecución presupuestal, por medios formales o más informales, como asegurar que todo el tope presupuestal aprobado para su sector sea efectivamente otorgado.

Por ello, no es de extrañar que los ministerios asociados a la Hacienda o las Finanzas hayan tendido, o bien a establecer restricciones que le apoyen con este objetivo, o bien a impulsar un rol más jerárquico en relación a las decisiones sobre los montos de gastos, mayor transparencia que ayude a ser más evidente las incompatibilidades con un manejo fiscal responsable y en algunos casos la adopción de reglas que justifiquen su negación ante las demandas de los otros actores[356].

En el caso de Chile, la acción del ministerio de Hacienda se ha visto fortalecida en torno a este tema por tres factores clave: (i) la consolidación del Balance Estructural, (ii) el creciente control formal e informal por parte del Congreso, la oposición dentro y fuera de la Concertación y la mayor implicación de grupos organizados en el sector privado y los movimientos sociales y (iii) la apuesta del propio presidente por un proceso de definición de la política fiscal más transparente.

En Venezuela, por su parte, el dilema de mitigar los efectos del problema de "Fondo Común"[357] debido al auge petrolero no fue resuelto por la vía del fortalecimiento del ministerio de Finanzas, sino por la de una mayor injerencia del presidente en la toma de decisiones en materia fiscal. Dicha solución se consolidó por:

[356] Rehren (2008).

[357] Ver Hardin (1968) quien elaboró el concepto en torno a las consecuencias del uso de un bien por parte de número no limitado de agentes, lo que se traduce en una sobreexplotación del mismo con todo lo que ello implica en términos de anulación de los beneficios del uso del bien en cuestión.

(i) el control total de la Asamblea Nacional por parte el presidente y la pérdida de buena parte de la capacidad de influencia institucional de ésta durante todo el periodo 2000-2010[358], (ii) el desdibujamiento de la oposición y la captura por parte del presidente de buena parte de los movimientos sociales[359], lo cual anuló cualquier contrapeso en la negociación presupuestaria y (iii) el creciente grado de opacidad en la administración de los recursos que quedaban fuera del proceso presupuestario, los cuales, por otra parte, fueron ganando entidad en la medida de los ingresos petroleros aumentaban y se consolidaba la centralización fiscal en torno a la figura institucional de la presidencia[360].

Otro grupo de actores institucionales en el marco del poder ejecutivo lo constituyen los responsables de los otros ministerios con capacidad de ejecución de gasto. Estos tienen como objetivo incrementar los gastos en su ámbito de influencia puesto que son evaluados en función a las mayores obras que puedan realizar, los mayores servicios que puedan brindar y las mejoras económicas de la burocracia vinculada, siendo su principal limitante la restricción presupuestaria.

Este grupo de actores institucionales tienen una influencia asimétrica en el proceso de formulación del presupuesto y se enfocan en la negociación directa con el ministerio de Hacienda y/o Finanzas. En general evitan competir explícitamente entre si por las asignaciones con los otros sectores. También tienden a usar una negociación bilateral en la etapa de ejecución, tanto para recibir todo el monto asignado en el presupuesto ya aprobado, como con la esperanza de ampliar su presupuesto.

En el marco de las relaciones institucionales a este nivel, también se producen negociaciones bilaterales donde se definen compromisos presupuestales de años futuros con algunos sectores, lo que se traduce en una situación de "predación intertemporal"

[358] Del Búfalo y López Maya (2006).

[359] Sánchez (2009).

[360] Ver Monaldi, Gonzalez, Obuchi y Penfold (2006).

del marco presupuestal[361] y que entronca con las distorsiones que se generan en términos intertemporales en general.

Tanto en Chile, como en Venezuela, la negociación en el seno del poder ejecutivo entre los ministerios de Hacienda y/o Finanzas y el resto de los ministerios no suele ser de carácter colegiado, aunque desde el punto de vista legal, tanto el marco presupuestal, como el proyecto de presupuesto se aprueban por el Consejo de Ministros en pleno, donde están presentes los titulares de los principales actores del poder ejecutivo.

A lo anterior se suman otros marcos de negociación distintos como el que se define entre el poder ejecutivo y los principales entes regionales. Si bien es importante la relación entre el Ejecutivo y el Congreso (y muy posiblemente en un futuro las interacciones con los gobiernos subnacionales se vuelvan más significativas), en los casos chileno y venezolano destacan los conflictos institucionales dentro del mismo Ejecutivo, siendo éstos de los que se desprenden los principales problemas institucionales y se establecen los incentivos que moldean el proceso de diseño y ejecución de la política fiscal.

6.2.2. El Poder Legislativo

El poder legislativo es uno de los protagonistas del proceso de diseño de la política fiscal en Chile y Venezuela, aunque el grado y la naturaleza de su papel varían considerablemente entre ambos países.

En el extremo más activo y constructivo del espectro, los cuerpos legislativos pueden desarrollar sus propias propuestas legislativas y contribuir con el programa de políticas junto con el poder ejecutivo. En los casos de los poderes legislativos con mayor capacidad política y proactividad, éstos también son una pieza clave para llevar a cabo la actividad de supervisión de la puesta en práctica de la política fiscal. En el extremo opuesto, los cuerpos legislativos pueden actuar en buena medida como mecanismo de aprobación automática y sin mayor análisis de las propuestas legislativas

[361] El concepto de "predación" fue presentado por Grossman y Kim (1996) y es aplicado a una serie de temas, entre ellos los derechos de propiedad y la acumulación de capital, entre otros.

del ejecutivo y mostrarse poco dispuestos a desempeñar un papel de vigilancia de la conducta del gobierno o simplemente no estar en condiciones de hacerlo. El parlamento chileno adquirió en el transcurso del período 2000-2010 rasgos propios del primer modelo, mientras que la Asamblea Nacional venezolana fue evolucionando hacia un cuerpo como el descrito en el otro modelo extremo.

La naturaleza del papel de los cuerpos legislativos reside en sus capacidades, incluida la experiencia y credenciales de los legisladores, la fortaleza especialización de las comisiones y la disponibilidad de un personal profesional de apoyo y unidades de investigación. Su papel también se ve afectado por el equilibrio entre los poderes constitucionales y partidistas entre el ejecutivo y el legislativo y los incentivos electorales y partidistas. Por ejemplo, si hay pocas posibilidades o no está permitido ser legislador por varios períodos, los legisladores tienen un incentivo para orientar sus actividades hacia la promoción de carreras políticas más allá de los cuerpos legislativos y tienden a carecer de experiencia. Sus objetivos de carrera son favorecidos en muchos países más por satisfacer a los líderes de sus partidos que por atender los intereses y exigencias de sus electorados[362].

En este sentido, hay parlamentos que cuentan con legisladores más experimentados, sistemas de comisiones bien desarrollados en el ámbito económico y, particularmente, fiscal, y un nutrido personal de apoyo tenderán a ser más constructivos y dinámicos. Por el contrario, aquellos poderes legislativos de capacidades más débiles desempeñan un papel limitado de diseño de la política fiscal y tienden a actuar de una manera más obstruccionista que constructiva, aunque también asumiendo una posición de colaboración incondicional con el poder ejecutivo.

La Asamblea Nacional de Venezuela fue adoptando durante los años clave de la hegemonía del chavismo un peso institucional marginal, que si bien no interfería con el grado de adaptabilidad de la política fiscal, tampoco permitía reducir la volatilidad de la misma en coyunturas macroeconómicas desfavorables. El predominio del partido oficial, en un entorno de constante polarización ideológica, conminó al parlamento

[362] Ver García Montero (2008), quien lleva a cabo un estudio profundo acerca de las dinámicas que caracterizan a los poderes legislativos en América Latina.

venezolano a una posición subordinada, más atenta al control político de la oposición, que al sentido mismo de la labor legislativa y contralora. Así, durante 2000-2010, el debate parlamentario en torno a la elaboración del presupuesto fue escasa, sin apenas influencia en las graves distorsiones que este preconizaba para la evolución de la economía venezolana.

Más allá de lo discursivo, la Asamblea Nacional no abogó por una mayor transparencia de la política de gasto público, tal y como se contempla en la constitución de 1999, ni tampoco presionó por la tan necesaria diversificación de las fuentes de ingreso del Estado, el cual siguió atado a los vaivenes de la coyuntura petrolera. En este sentido, el caudal de la actividad legislativa asociado al ámbito fiscal quedó circunscrito a la aprobación automática de créditos adicionales que atendieran los requerimientos del ejecutivo y la reforma de leyes que dieran un mayor margen de acción a los lineamientos establecidos por Hugo Chávez.

Un ejemplo ilustrativo de la posición asumida por la Asamblea Nacional fue la aprobación sistemática de las llamadas "Leyes Habilitantes", las cuales otorgaban al poder ejecutivo amplias facultades legislativas por un período de tiempo definido sobre ámbitos de todo tipo. Durante el período objeto de estudio de la presente investigación, la Asamblea Nacional aprobó 4 Leyes Habilitantes en las cuales se desarrollaron todo tipo de temas con implicaciones económicas, políticas y sociales de diverso calado. Estas Leyes, permitieron "legislar" directamente Hugo Chávez durante, al menos, tres años (un tercio del período bajo análisis)[363].

[363] La primera Ley Habilitante fue solicitada en el año 1999 y otorgada por un lapso de seis meses. Se aprobaron 53 Decretos-ley. La segunda Ley Habilitante fue requerida a la Asamblea Nacional en el año 2000 y concedida por un lapso de un año. Se dictaron 49 textos legales. La tercera Ley Habilitante fue solicitada en el 2007 y otorgada para un período de 18 meses y permitió la promulgación de 59 leyes. La cuarta Ley Habilitante fue formulada por el presidente Chávez el 17 de diciembre de 2010, otorgándole la Asamblea Nacional poderes especiales por otros 18 meses. Lo planteado en aquella ocasión fue la necesidad de atender las emergencias suscitadas en casi todo el país por las fuertes lluvias que dejaron pérdidas millonarias y miles de damnificados, pero en realidad en el marco de esta Ley Habilitante se aprobaron todo tipo de leyes, en total, 54.

Por ejemplo, en la Ley Habilitante de 1999, norma que tuvo amplias repercusiones en los años siguientes, Hugo Chávez legisló por decreto en asuntos económicos y financieros, y, de forma especial, en materia fiscal, al establecer dos nuevos tributos: el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto al Débito Bancario (IDB) y emprender una importante reforma de la Ley de Impuesto Sobre la Renta. Esta Ley Habilitante fue el resultado de la presión de Hugo Chávez para lograr vías rápidas de emprender reformas fiscales que, de otro modo, hubiesen tenido que ser debatidas y aprobadas por un aún Congreso Nacional signado por una fuerte oposición.

Por su parte, en la Ley Habilitante se 2000 se produce integración del régimen legal de los hidrocarburos con el objeto acentuar la centralización y concentrar el proceso de toma de decisiones de la industria petrolera en torno a la figura presidencial. En el marco de este importante proceso, se reformar el entramado legal que regía al impuesto de explotación o regalía de la industria petrolera, a fin de acentuar el control fiscal sobre la actividad, incrementar la recaudación de ingresos y armonizar la participación que se obtenía directamente de la industria petrolera con la aplicación del Impuesto sobre la Renta (ISLR) y el Impuesto al Consumo de los Productos Derivados de Hidrocarburos (ICPDH).

En la Ley Habilitante del año 2007, el ejecutivo aprobó Ley de Reforma de la Ley Orgánica de la Administración financiera del Sector Público (LOAFSP). Esta reforma tuvo como objetivo la asociación del Banco de Desarrollo (Bandes) al control total del ejecutivo, con el fin de limitar el monto de la deuda que este banco podía otorgar. Cabe destacar que el Bandes fue uno de las vías legales a través de las cuales el poder ejecutivo gestionó y canalizó un volumen considerable de recursos que quedaban fuera del proceso de aprobación presupuestaria de la Asamblea y que se originaba de la diferencia entre el precio del petróleo a partir del cual se calculaba el presupuesto y el precio del petróleo que, de forma efectiva, reportaba la cesta venezolana de hidrocarburos. La mayor parte de estos recursos se orientaba, fundamentalmente, a la financiación de proyectos considerados de inversión, pero que en realidad iban dirigidos a sostener el crecimiento de las redes clientelares que constituían el sostén popular de Hugo Chávez.

Asimismo, esta Ley Habilitante permitió a Hugo Chávez aprobar leyes orientadas a la "economía popular" y a la "producción social", tales como la Ley para el Fomento y

Desarrollo de la Economía Popular, la Ley para la Promoción y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria y demás Unidades de Producción Social, al tiempo que se impulsaban severos controles a la actividad económica del sector privado a través de textos como el de la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (Indepabis) o la Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria.

El Congreso de Chile está entre los más sólidos de América Latina en términos de sus facultades en el diseño de la política fiscal, y ostenta uno de los niveles más altos de especialización técnica gracias a la presencia de los comités de políticas[364], los cuales le permiten complementar y equilibrar la influencia del poder ejecutivo.[365].

A pesar de la fortaleza del poder ejecutivo y del hecho de que algunas negociaciones importantes se realizan en el interior de los partidos y entre éstos, que no necesariamente en el parlamento, el Congreso chileno constituye un importante foro político y de diseño de políticas. Los intercambios políticos se debaten abiertamente y luego se hacen cumplir en el organismo legislativo nacional. El nivel del debate y la transparencia parlamentaria en Chile son notablemente elevados[366].

El Congreso chileno estuvo sujeto a una enorme influencia de la Concertación durante el período 2000-2010, lo cual permitió al gobierno mantener un margen de

[364] Según Londregan (2000), uno de los aspectos institucionales que confiere más eficacia a la labor legislativa es la organización del Congreso en comisiones de trabajo cuya función principal es el estudio y dictamen de proyectos de ley y la absolución de consultas en asuntos especializados. El Pleno del Congreso aprueba anualmente la composición de las comisiones.

[365] Siavelis (2002) señala que, a pesar de la fortaleza de la que dota el Congreso a la democracia chilena, el poder legislativo aún se encuentra muy acotado por las competencias legislativas del poder ejecutivo. De hecho, destaca que la actual estructura institucional es la que más influencia otorga al presidente en materia legislativa, siendo la reforma de dicha estructura una tarea pendiente en la medida que el modelo político chileno ha probado ser exitoso, tanto en el aspecto político, como en el económico. Por otro lado, el autor sostiene que, según se desprende de diversos estudios referidos al sistema político chileno, una reforma del mismo, dotándolo de más competencias e influencias podría traducirse en una mayor fortaleza y eficacia de la institucionalidad política chilena.

[366] Ver Rodríguez Ruiz (2006).

acción bastante amplio en el plano legislativo y en lo que concierne al tema fiscal en especial. La aprobación del nuevo pilar de la política fiscal chilena en 2001, el Balance Estructural, así lo demuestra[367].

Tanto en Chile, como en Venezuela se evidencia, sin embargo, la influencia del poder legislativo en la definición de proyectos concretos, si bien en el proceso de negociación de las grandes cuestiones vinculadas a la política fiscal se concentra en el poder ejecutivo. Algunos autores como Austen-Mith (1997) consideran que la influencia legislativa se produce en plano microeconómico, afectando mercados o proyectos específicos con poco efecto a nivel macro.

En efecto, el poder legislativo de ambos países ha llevado a cabo negociaciones y movimientos para ampliar exoneraciones tributarias (gastos tributarios) y para aprobar legislación que indirectamente impacta el presupuesto al conllevar mayores gastos futuros, todo ello a pesar de las limitaciones formales contempladas en las constituciones en torno a la iniciativa de formulación de gasto y las limitaciones informales derivadas de la pugna del poder ejecutivo por mantener su cuota de poder.

El grado de fragmentación del poder legislativo intensifica la confrontación con el poder ejecutivo, pues no sólo siguen presentes las motivaciones por parte del primero para influir en la política fiscal, sino que incrementa las asimetrías en la negociación entre ambos poderes. Ta y como se expresa en la teoría de "costos de transacción políticos" North (1990) y, Dixit y Londregan (1996) destacan que la existencia de un poder legislativo fragmentado y con bajas expectativas de los parlamentarios a ser reelectos hacen más costosas las transacciones políticas entre los ámbitos ejecutivo y legislativo.

[367] Según Aninat (2007), el sistema electoral binominal vigente en Chile está relacionado con el balance de poderes entre los poderes ejecutivo y legislativo. Este sistema se traduce en una interacción partidista que otorga al Presidente un apoyo legislativo disciplinado que oscila entre el 40%-60% de ambas Cámaras del Congreso. Asimismo, este sistema contribuye a la conformación de una oposición ordenada y con un contingente Legislativo superior a los quórum requeridos para las reformas legislativas de importancia. De esta manera, el Presidente de la República sólo puede avanzar su agenda legislativa si cuenta con mayoría en ambas Cámaras del Congreso. En cambio, para materias de quórum calificado se requiere del concurso de la oposición.

Dadas las limitaciones legales sobre aumentos del gasto por parte del poder legislativo y los problemas de inconsistencia intertemporal en la definición de la política fiscal, la desconfianza favorece la adopción de medidas que reduzcan la flexibilidad en el manejo presupuesto, al incrementar por ejemplo los ingresos preasignados o dando mayor autonomía a los ministerios sobre los recursos directamente recaudados. Si bien es cierto que esto resuelve muchas veces el conflicto entre Ejecutivo-Legislativo, vulnera el principio de caja única, y muchas veces ha generado un gasto excesivo en determinados sectores, y en otros la existencia de saldos ociosos.

La influencia de la Asamblea Nacional venezolana cabría suponerse elevada si se toma como referencia lo planteado en la Constitución de 1999. En efecto, el parlamento venezolano tiene entre algunas potestades la de modificar partidas presupuestarias una vez que el presupuesto ya haya sido introducido por parte del poder ejecutivo. Aunque estaba sujeta a ciertas restricciones relacionadas con la posibilidad de reducir ingresos públicos o gastos que excedieran el monto de las estimaciones de ingresos del proyecto de Ley de Presupuesto, ello daba margen para amplios espacios de debate y contraloría del diseño original. La ley especial de endeudamiento anual también podía ser objeto de revisión y ajuste por parte de la Asamblea Nacional, lo cual daba la posibilidad al parlamento de influir en todo lo que se esperaba fuera la política fiscal llevada a cabo durante el próximo ejercicio.

En este sentido, por el poder legislativo venezolano también deben pasar créditos adicionales al presupuesto, los cuales, en principio, se orientan a la financiación de gastos necesarios no previstos o de partidas presupuestarias que pudieran resultar insuficientes. Esta ampliación de lo que se enmarcaba originalmente en el presupuesto debe contar con la autorización de la Asamblea Nacional.

El principio de rendición de cuentas también se contempla en la Constitución de 1999 y en él los dos actores principales son el Ejecutivo y el Legislativo. Así, “el Poder Ejecutivo, dentro de los seis meses posteriores al vencimiento del ejercicio anual, presentará a la Asamblea Nacional la rendición de cuentas y el balance de la ejecución presupuestaria correspondiente a dicho ejercicio”. Si bien se establecía la obligatoriedad de presentar un balance de la política fiscal ante la Asamblea, aquí también se identifica una de las fronteras institucionales en las que se marca el límite de actuación del poder legislativo en relación al ejecutivo, pues dicha rendición de cuentas no debe pasar por la

autorización del poder legislativo, más allá de que el debate y las mayorías establezcan una desviación importante entre objetivos y resultados. Se echa en falta, asimismo, una estructura de incentivos que regule esta obligatoriedad de rendición de cuentas, pues la no existencia de la misma no genera ningún tipo de proceso de corrección por parte del ejecutivo. Esta relación incompleta da pie a que se manifiesten e intensifiquen problemas institucionales como los de agencia, "Fondo Común" o distintos tipos de inconsistencia intertemporal.

6.2.3. El Poder Judicial

El poder judicial en Chile y Venezuela puede desempeñar distintos papeles en el diseño y ejecución de la política fiscal, sea como un jugador con papel de veto[368], un regulador imparcial de las transacciones políticas, un jugador político, o un representante de la sociedad.

La Corte Suprema de Chile y Tribunal Supremo de Venezuela encajarían en la definición de lo que Tsebelis (1990) califica como un jugador con poder de "veto", toda vez que ambos actores institucionales tienes la capacidad de vetar decisiones de política fiscal por razones de interpretación constitucional.

Sin embargo existen algunos factores externos e internos que también han determinado que tengan un rol más político y que sus fallos tengan impactos adversos en los presupuestos públicos. Esto último, sin embargo, ha sido más patente en el caso venezolano que en el chileno. Dentro de los factores internos destacan los problemas de la corrupción y de la poca especialización en temas presupuestarios y económicos de los jueces, con lo cual se han dictaminado fallos que han afectado indebidamente el presupuesto público. Dentro de los factores externos destaca, fundamentalmente, la intención de los partidos políticos de copar este poder público, a través del nombramiento de jueces y fiscales[369].

---

[368] Ver Tsebelis (1990).

[369] Ver Rodríguez G. (2015).

Esto último se evidencia claramente en Venezuela, donde el poder judicial ha sido controlado por el poder ejecutivo desde el momento mismo de la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente de 1999 y la entrada en vigor de la Constitución que emanó de ella. Desde entonces, y durante todo el período bajo análisis, el Tribunal Supremo de Justicia se ha convertido en una instancia orientada a dar sustento legal a todos los vacíos de los que pudieran adolecer las medidas desarrolladas por el poder ejecutivo. Este sesgo se plasmó en la justificación de la recurrencia de las Leyes Habilitantes o en las resoluciones emitidas en apoyo de las leyes que amparaban un manejo parafiscal de los recursos excedentarios de la actividad petrolera, hechos ambos que marcaron en buena medida la naturaleza de la política fiscal emprendida por la gestión de Chávez.

Así, el papel de árbitro que suelen adoptar la mayor parte de los máximos tribunales en los países democráticos, fue dejado de lado por el Tribunal Supremo venezolano desde fechas muy tempranas, a lo cual se sumó la participación activa en la política de muchos miembros del poder judicial, debido a la debilidad institucional de los partidos políticos y a las carencias del propio movimiento chavista. Todo ello ha limitado la imparcialidad del Poder Judicial y, por ende, ha impedido que tenga un rol efectivo en la promoción de la cooperación intertemporal entre los agentes y como contrapeso al poder ejercido por el Ejecutivo.

En Chile, por su parte, la Corte Suprema ha asumida un papel de garante de la Constitución, inclinándose más hacia una posición de árbitro e instancia de conciliación, que de actor político de primer orden en el diseño y ejecución de la política fiscal[370].

6.2.4. Los partidos políticos

Los partidos políticos son otro actor clave del proceso institucional de diseño y ejecución de la política fiscal. Tanto en Chile, como en Venezuela, aunque con más intensidad en el primer caso, los partidos, incluso cuando no están en el gobierno, cumplen un papel importante en la definición y articulación de la política fiscal siendo parte en el debate sobre la misma. Asimismo, influyen indirectamente mediante su

[370] Ver Soto Velasco (2007).

participación en el funcionamiento de las relaciones institucionales entre el ejecutivo y el legislativo, las posibilidades de coordinación en el poder legislativo y los incentivos de funcionarios elegidos para responder a las demandas provenientes de distintos grupos.

El grado de institucionalización de un sistema partidista puede tener efectos considerables en el proceso de diseño de la política fiscal. Los sistemas de partidos se pueden considerar institucionalizados cuando la competencia entre ellos es relativamente estable, los ciudadanos se identifican con partidos particulares y las organizaciones partidistas están bien desarrolladas e influyen en la orientación de las políticas y el liderazgo partidista[371].

En sistemas de partidos institucionalizados, cuando las organizaciones políticas son programáticas en el sentido de que compiten y obtienen apoyo basándose en diferencias en sus orientaciones de política y logros, es más probable que promuevan una mayor coherencia de las políticas públicas, entre las que destaca la política fiscal, en el tiempo y un mayor potencial para el establecimiento de acuerdos perdurables[372].

Con partidos institucionalizados y programáticos, los ciudadanos pueden hacer una elección más objetiva de los mismos y de los candidatos en función de sus preferencias de políticas y sus objetivos a largo plazo. Debe haber mayores incentivos para invertir en bienes públicos tales como educación y servicios básicos, así como para llevar adelante reformas destinadas a obrar en pro de los intereses generales. Esto contrasta con los resultados más probables en sistemas clientelares, donde es probable que se favorezca más el gasto público en obras públicas asignadas de manera muy específica que el gasto en inversiones en bienes y servicios públicos más amplios[373].

---

[371] Ver Gómez-Sabaini y O'Farrell (2009).

[372] Ver Schneider, Lledó y Moore (2004).

[373] Para el caso de América Latina y en el marco del análisis de la relación entre el desempeño del ámbito político y la política tributaria, Gómez-Sabaini y O'Farrell (2009) destacan que en la mayor parte de la región se impone la existencia un círculo vicioso que definido por una estructura socioeconómica marcada por la desigualdad, la concentración del capital y los elevados niveles de informalidad; (b)

Otras características de los sistemas de partidos que influyen en la interacción entre los poderes ejecutivo y legislativo son el nivel de fragmentación del poder legislativo, el tamaño de la representación oficialista y la solidez de la disciplina partidista. Estas características pueden marcar la diferencia entre el éxito y el fracaso de las iniciativas del ejecutivo de aprobar sus propuestas en materia fiscal. Si la representación legislativa del partido del presidente es relativamente reducida y el sistema de partidos es fragmentado, será necesario formar alguna clase de coalición interpartidista, lo que a veces requiere intercambiar cargos en el gabinete u otros puestos gubernamentales y tratamiento favorable en la asignación de recursos públicos o concesiones de políticas a cambio de apoyo legislativo.

Por otro lado, mayorías oficialistas coherentes y partidos disciplinados pueden fomentar la capacidad o disposición de adaptación la política fiscal propuesta por el ejecutivo o las instancias de decisión de cada partido. Esto puede ser positivo a veces, a menos que la autoridad ejecutiva quede sin contrapesos, en cuyo caso las prerrogativas personales y políticas pueden tomar precedencia sobre la necesidad de tomar en cuenta al público en general en la determinación de los resultados de las políticas.

El objetivo principal de los partidos políticos es ejercer el poder político para así influir directamente en el diseño de la política fiscal. La debilidad institucional de los partidos políticos ha llevado muchas veces a una situación de falta de coordinación institucional, favoreciendo fuertes vaivenes en la política fiscal y evitando que se llegue a un consenso o acuerdo estable. Un sistema de partidos políticos frágil limita la posibilidad de alcanzar a una coordinación en el ámbito fiscal del ejercicio presente, sino también en términos intertemporales.

En ese contexto, la aprobación de reformas estructurales que generen beneficios en el largo plazo, pero con costes inmediatos se torna complicado por las dificultades para que los agentes visualicen los referidos potenciales beneficios. Así, por ejemplo, ante una expansión no esperada y temporal de los ingresos fiscales se requiere de cierto

instituciones políticas deslegitimadas y atadas a los intereses de los grupos de poder; y (c) un ámbito fiscal limitado por recursos escasos, cierta inclinación el desarrollo de medidas regresivas y dificultades para emprender reformas que propendan a una mejora de la eficiencia.

grado de responsabilidad institucional en la gestión del gasto y el control del déficit/superávit fiscal. Pero para que ello se adopte se requiere que los partidos tengan una percepción clara del beneficio futuro de mantener una política responsable que no incremente la deuda o lleve la estructura de gastos a niveles de difícil sostenibilidad[374]. A este respecto, los casos de Chile y Venezuela resultan contrastantes, pues si en el primero, el grado de alineación entre los ciudadanos y los partidos políticos ha sido elevado en torno a los ámbitos de actuación críticos, en Venezuela, han prevalecido los intereses de los partidos políticos y, en concreto, de la elite gobernante.

En efecto, los partidos políticos chilenos se han caracterizado por su moderación, pragmatismo y alto apego a los lineamientos programáticos que les diferencian entre organizaciones políticas. Todo ello se ha traducido en un elevado grado de institucionalización. Así, los partidos socialistas todavía reciben el respaldo de su electorado tradicional, aunque su ideología izquierdista se ha diluido considerablemente si se le compara con los años sesenta y setenta. Ello ha permitido que, desde 1990, los partidos con representación en el Congreso se hayan organizado en dos coaliciones nacionales, la Concertación (de centro-izquierda) y la Alianza (derecha), cuyo arco ideológico podía mostrar divergencias notables en muchos aspectos[375]. En el plano

[374] Caballero (2000) señala que en el análisis dinámico del sistema fiscal, la incertidumbre sobre el régimen impositivo futuro aparece como un elemento que introduce volatilidad sobre los rendimientos esperados de la inversión y que, por tanto, puede reducir o posponer esa inversión. Esto motiva un impacto adverso sobre el crecimiento. Sólo la comprensión por parte de las instituciones en torno a la problemática asociada a la toma de decisiones de largo plazo puede permitir que los beneficios de una política determinada sean percibidos de forma adecuada.

[375] El funcionamiento del sistema chileno de partidos acusa la influencia de un tipo peculiar de sistema electoral de representación proporcional con apenas dos escaños elegidos por cada distrito electoral. Las planchas (coaliciones/partidos) que reciben las dos partes más importantes de los votos, gana cada una uno de los dos escaños disponibles en cada distrito. Sólo si la lista que obtiene el primer lugar gana por un margen de más de dos a uno, ambas curules del distrito van a dar a la plancha que obtuvo la mayor cantidad de votos. Este sistema binómico reduce el número de sectores relevantes a unos pocos partidos organizados en dos coaliciones amplias estables. Fortalece el liderazgo partidista, pero al mismo tiempo alienta a los políticos a responder a sus electorados y a desarrollar carreras legislativas prolongadas. Por último, en vista de lo difícil que le resultaría a una coalición duplicar los votos obtenidos

fiscal, el gradual proceso de institucionalización de las políticas económicas ha sido factor de primer orden para explicar el grado de consenso que, incluso, de lograba entre las dos coaliciones rivales, proceso que guarda correspondencia con la interacción que suele establecerse entre las unidades institucionales más básicas o microinstitucionales cuando sus incentivos convergen[376].

El continuo marco de estabilidad en la interacción partidista en Chile entre los años 2000-2010 permitió, no sólo mantener la cohesión interna de la Concertación y la llegada al poder de dos líderes del partido socialista, Lagos y Bachelet, sino establecer una dinámica producente entre el polo oficialista y la oposición. De este modo el debate dado, tanto en el marco del poder legislativo, como el dado ante la opinión pública, pudo traducirse en importantes innovaciones fiscales como la del Balance Estructural, la cual probó su idoneidad entre los años 2007 y 2008 cuando la crisis financiera internacional activó los mecanismos de ajuste contracíclico.

Por otra parte, también conviene destacar que la solidez de la Concertación en el contexto legislativo chileno contribuyó dotar a los gobiernos socialistas de un piso político lo suficientemente robusto como para apostar por una mayor disciplina y sincronizar su acción con algunos de los argumentos políticos y económicos de la oposición. Esta dualidad afianzó la sostenibilidad de la política fiscal, no sólo durante 2000-2010, sino durante el gobierno posterior de Piñera y el segundo de la propia Bachelet. El clima de interacción institucional entre los dos bloques del panorama político chileno fue propicio, incluso, para emprender la actualización y renovación de los mecanismos fiscales implantados en 2001, con el objeto de hacerlos más eficaces y extender sus opciones de éxito en el largo plazo.

---

por la otra en cualquier distrito, en el sistema binómico la representación legislativa de cada coalición oscila alrededor de 50% de los miembros de cada cámara.

[376] Williamson (1974, 1985) estableció que el microinstitucionalismo se inscribe en una dimensión microanalítica y que trata el comportamiento de las unidades económicas en función de los costes de transacción. El objetivo es analizar los mecanismos de gobernanza organizacional, bien el ámbito privado, bien en el público.

En Venezuela, por el contrario, el sistema de partidos llegaba a 1999 con serios problemas de credibilidad y aceptación por parte de buena parte de la sociedad. El discurso de Hugo Chávez se centró en una dura crítica al sistema de partidos encabezado por Acción Democrática y COPEI, ello sin apelar a una regeneración de dicho sistema, sino exhortando a su destrucción definitiva. De este modo, se abría un período en el que se consolidaría la hegemonía del movimiento chavista y la anulación de cualquier referente opositor, proceso cuyo clímax se alcanzaría en 2005, año en el que los grupos de oposición decidieron no concurrir a las elecciones parlamentarias, cediendo el control de la Asamblea al partido de Chávez y otras agrupaciones afines[377].

De este modo, durante la segunda mitad del período objeto de la presente investigación (la duración del período parlamentario fue de 2006-2011) la relación institucional entre el poder ejecutivo, el poder legislativo y los partidos políticos fue escasa, por no decir inexistente, lo que permitió la aprobación de todo tipo de leyes, entre las que sobresalen las referidas Leyes Habilitantes.

El control del movimiento chavista de todos los poderes públicos profundizó las fracturas asociadas a la dinámica institucional, sin dar solución a la desconexión entre los intereses de la ciudadanía y los poderes públicos. Desde la amplificación de los problemas de agencia, hasta la intensificación de las perversiones fiscales intertemporales, la política fiscal se redujo a lo que Hugo Chávez concibiera como adecuado. Ello, sumado a un periodo de bonanza petrolera sin precedentes, trajo consigo, no solo el crecimiento desmedido de las obligaciones del Estado, sino la dislocación de los mecanismos más básicos de una economía de mercado, todo lo cual se haría insostenible una vez que el ciclo petrolero de precios altos llegara a su fin.

La reducción al mínimo de la influencia de los partidos políticos y el debilitamiento de todos los mecanismos formales de la democracia se tradujeron en la sustitución de las instituciones formales, entre las que destaca la propia Constitución,

[377] El oficialismo ganó la totalidad de los escaños del parlamento con sus coaliciones electorales Bloque del Cambio y MVR-UVE siendo 114 curules para el MVR, partido de Chávez y los 53 restantes para el resto de formaciones oficialistas. Cabe destacar que la abstención electoral en este proceso electoral alcanzó un 75% de los votantes inscritos, un 5,7% de votos fueron nulos.

por una serie de pautas de comportamiento de carácter informal basadas en un discurso populista con tistes de redención nacional y el fortalecimiento de la imagen del presidente y su relación son todo lo que el Estado era capaz de distribuir. Son los años del Socialismo del siglo XXI, el cual giraba en torno a una política fiscal en constante expansión y que se había convencido de la renovación del modelo sustentado en la renta petrolera.

6.2.5. Otros actores nacionales e internacionales

Los grupos de interés, a diferencia de los partidos políticos, intentan influir en las decisiones de la política fiscal, pero sin participar directamente en el gobierno. Estos grupos defienden intereses gremiales, sectoriales, regionales, etc., y lo hacen a través de métodos directos como el lobby o la interacción directa con líderes políticos, o tratando de ganar visibilidad a través de marchas, huelgas, o usando a los medios de prensa para conseguir el apoyo de la opinión pública.

En los planteamientos de estos grupos sobresale el problema de "Fondo Común" por el cual grupos particulares intentan obtener altos beneficios cuyos costes están dispersos en el conjunto de ciudadanos o contribuyentes, y que el gobierno debería resolver en su conjunto y de manera cohesionada. En la práctica, lo que ocurre es que los grupos de interés tienen aliados políticos que interactúan con ellos y presionan en el seno de los poderes públicos y/o los partidos políticos para obtener mayores recursos o mayores exoneraciones. Cuando se percibe que existen mayores ingresos fiscales, la presión de estos grupos se incrementa considerablemente.

En el caso de Chile, la fuerza relativa de los diferentes gremios y sindicatos ha ido evolucionando en la medida que el marco institucional se ha formalizado y hecho más eficaz. La necesidad de competir en un mundo más globalizado, llevó a la recomposición de la estructura laboral, implicando una reducción drástica de la fuerza laboral sindicalizada, con lo cual las "centrales de trabajadores" y los sindicatos en general perdieron bastante poder[378][379]. Asimismo, los gremios empresariales

[378] López (2009) lleva a cabo un amplio análisis de la actividad y estructuración de los sindicatos durante el gobierno de Bachelet.

aumentaron su poder al centralizar más sus acciones con demandas menos sectoriales[380]. Sin embargo, en los últimos años su cohesión y poder están algo en declive.

Durante el período que va desde 1958 hasta 1998, la democracia venezolana había sido capaz de crear y sostener a un conjunto de organizaciones gremiales y sindicales relativamente capaces de intermediar entre las reivindicaciones de sectores concretos, los partidos políticos y los poderes públicos. Aunque con el tiempo la dinámica partidista logró cooptar a muchas de estas organizaciones, al tiempo que un Estado muy poderoso pretendía su moderación, éstas habían mantenido su rol con altibajos.

Es ya en la década de los noventa del siglo XX cuando gremios y sindicatos comienzan a perder apoyo popular, bien por su ineficacia, bien por la corrupción que las socavaba internamente. Para el momento de la aparición de Chávez en el panorama electoral democrático, estas organizaciones tenían una capacidad de influencia realmente bajo, aunque mantenían algo del aura de combatividad y solidaridad social del pasado. Más allá de momentos de protagonismo fugaz y de cierta transcendencia como la convocatoria de la huelga general-paro petrolero de 2002-2003, las organizaciones gremiales y/o sindicales poco influyeron en la definición de la política fiscal durante buena parte del régimen chavista y, en concreto, durante 2000-2010.

La opinión pública es parte importante del proceso político porque, tal como se ha visto, las decisiones de políticas con impacto presupuestal se toman en general teniendo en cuenta la reacción de los ciudadanos[381]. En lo que respecta a la política fiscal, la opinión pública se encuentra influenciada por los medios de prensa, los cuales pueden sesgar su opinión a favor de un grupo de interés o partido político, determinados. Asimismo, los ciudadanos tienen aún muy arraigado el concepto de Estado paternalista,

---

[379] Salinero (2006) hace un recorrido general de la situación del sector sindical de Chile.

[380] F&K Consultores (2016) llevan a cabo una caracterización de los gremios chilenos, al tiempo que abordan el análisis de su evolución y puesta en contexto con otros países de América Latina.

[381] Ver Gárate (2008) quién aborda la influencia de nuevos actores en la formación de la opinión pública y la definición de las perspectivas sobre temas de variada índole, aunque con predominancia de lo económico.

percepción que va más allá del desarrollo de políticas que se orienten a una reducción de la desigualdad o una mejora de la calidad de vida asociada a los servicios públicos.

Por otra parte, el ciudadano promedio no es capaz de analizar, en conjunto, las restricciones presupuestarias intertemporales, las cuales están sujetas, tanto a los intereses estratégicos de los actores políticos, como a los cambios de las necesidades asociadas a cada coyuntura.

La evolución del proceso de diseño y desarrollo de las políticas públicas en Chile han permitido que el ciudadano chileno promedio sea capaz de diferenciar, tanto el alcance, como la influencia de las reformas o implantación de nuevas políticas. En este sentido, la política fiscal ha mantenido una gran coherencia desde la última etapa de la dictadura de Pinochet. La estable dinámica institucional establecida entre los principales actores económicos y políticos ha llevado a que el ciudadano chileno perciba a la política fiscal como un lineamiento de largo plazo, que busca la estabilidad y que es establecida de acuerdo a necesidades de carácter estructural sin perder de vista la sostenibilidad. Así, en términos comparativos, el ciudadano chileno ha estado sujeto a un proceso institucional mucho más sereno y consistente que el venezolano, razón por la cual éste último no ha sido capaz de sobreponerse a la visión paternalista y asistencialista que ha predominado desde el pasado.

Desde el punto de vista de las instituciones internacionales, destaca el papel del Fondo Monetario Internacional (FMI), el cual ha venido perdiendo peso en el transcurso del tiempo, a medida que las restricciones financieras se hacían menos presentes en las agendas de los actores encargados de la política fiscal. A principios de los noventa, luego de la reinserción de Chile y Venezuela en la comunidad financiera internacional, el papel del FMI fue fundamental para: (i) dar credibilidad a los programas económicos implantados para lograr la estabilización macroeconómica luego de la inestabilidad inflacionaria y financiera de los ochenta, (ii) ayudar en la aprobación de créditos y refinanciaciones con diversos acreedores (en particular los oficiales), y (iii) dar un peso político mayor a los ministerios de Hacienda y/o Finanzas en su objetivo de disciplinar el presupuesto.

Luego de la estabilización macroeconómica, en una segunda etapa, los programas con el FMI continuaron sirvieron para “comprar” credibilidad, tanto en el mercado

doméstico como en el mercado internacional, pero sin la urgencia que existía en años anteriores. Las metas del gobierno, tanto en lo referente a la inflación, como en lo atinente al resultado fiscal, eran divulgadas a través de la publicación de la carta de intención firmada con el FMI. Es decir, que incluso era el canal que utilizaba el gobierno para comunicar sus metas de política macroeconómica a los agentes económicos. Este rol de compra de credibilidad y de canal de comunicación se hizo más necesario durante la crisis financiera a finales de los noventa.

Ya entrada la década de 2000-2010, la influencia del FMI en Chile y Venezuela fue disminuyendo a medida que el primero lograba cotas de estabilidad y desarrollo cada vez mayores y que el segundo rompía los vínculos con cualquier injerencia "imperialista". En todo caso, es importante destacar que buena parte del recorrido que llevó a Chile a establecer una estructura institucional sólida en torno a la política fiscal se debe al apoyo del FMI, con altibajos claro está, pero que permitió acceder a un caudal de apoyo financiero y técnico no despreciables.

6.2.6. Definición de la agenda en el proceso presupuestario. Un proceso de negociación interinstitucional

Las instituciones relacionadas a la política fiscal son el conjunto de reglas, procedimientos y prácticas que sustentan la aprobación e implementación de los presupuestos y de la política fiscal en su conjunto[382]. Estas instituciones se orientan, por un lado, a establecer las magnitudes del gasto público total, el déficit fiscal y el endeudamiento e, implícitamente, por tanto, a lograr la sostenibilidad de las cuentas del sector público y, por el otro, a definir la asignación de los recursos por tipos de gasto y por grupos de beneficiarios.

Durante el proceso diseño y ejecución de la política fiscal y la definición de reglas fiscales de cualquier tipo interactúan numerosos actores, entre los que destacan los referidos en la sección anterior (los poderes públicos, los partidos políticos y otros tipos

[382] Ver North (1989).

de actores menos relevantes), cada uno con sus incentivos y motivaciones, y que influyen en el tamaño y la distribución de los recursos del Estado dado el marco institucional vigente[383].

El proceso de negociación de la política fiscal que resulta de la combinación de los objetivos, el diseño, las reglas, la estructura de incentivos de los actores institucionales, la ejecución y la contraloría genera un conjunto de resultados que pueden diferir de los que se obtendrían si existiera un planificador central que asumiera el control de todas las fases del proceso[384].

Lo anterior resulta de gran interés para comprender los puntos de partida y las coincidencias presentes en ellos, así como las sendas divergentes que experimentarían las dinámicas fiscales en Chile y Venezuela en el transcurso del período 2000-2010. En estos dos casos se aprecia la dicotomía expuesta. Mientras que Chile, en el marco de un régimen presidencialista muy consolidado e influyente evoluciona hacia estadios de mayor coordinación institucional y el establecimiento de reglas fiscales de diferente tipo con el objeto de ganar en estabilidad y transparencia, Venezuela gira hacia posiciones de reforzamiento de la discrecionalidad presidencial, al tiempo que limita la visibilidad de sus actuación, intensificando las asimetrías de información y alimentando la incertidumbre fiscal y macroeconómica. Es, básicamente, la diferencia entre un modelo institucional que apuesta por la formalización de sus instituciones, en contraposición a otro modelo que procura espacios de interrelación institucional cada vez más informales e, incluso, en los que se desarrolle un proceso de desinstitucionalización de la política fiscal y la gestión de lo público.

En general, las instituciones que participan de la definición de la política fiscal son importantes porque afectan las reglas del juego, ya sea imponiendo restricciones a

[383] Ver Williamson (1994).

[384] Según Filc y Scartascini (2006), las decisiones presupuestarias pueden generar decisiones de gasto ineficientes, déficit insostenible, o gasto público que responda al ciclo político, las cuales pueden ser moderadas por las instituciones fiscales, siempre que estas sean estables y tengan la capacidad de reformarse de acuerdo a criterios de eficacia y eficiencia. Entre los principales problemas que pueden mitigar destaca el de "Fondo Común".

todo el proceso presupuestario, o distribuyendo el poder, las responsabilidades y la información entre los diferentes actores, afectando así los resultados fiscales. En suma, la presencia de instituciones con objetivos y pautas de comportamiento diferenciadas aportan los contrapesos que pueden derivar políticas fiscales más efectivas y con una mayor capacidad de corrección y mejora. Ello, claro está, se evidencia en el devenir de la relación entre estructura institucional y política fiscal en Chile y Venezuela.

En el marco de la política fiscal existen un conjunto de reglas de procedimiento mediante las cuales se canalizan las relaciones entre los distintos actores que participan del proceso presupuestario y de aplicación de las medidas fiscales. Tal y como se ha mencionado, los actores pueden formar parte de un poder público (ejecutivo, legislativo, judicial) o pertenecer a diferentes poderes. En este sentido, destaca la influencia del poder ejecutivo sobre el manejo de caja, hecho que define las capacidades que, en la práctica, cada actor puede llegar a desarrollar.

Entre los atributos del proceso de diseño y ejecución de la política fiscal en Chile y Venezuela destaca el hecho de que el poder ejecutivo es el único que puede modificar las partidas de gasto que forman parte del presupuesto, al tiempo que el carácter presidencialista de sus regímenes políticos otorgan al presidente o el ministro encargado de la Haciendo y/o Finanzas la mayor capacidad de influencia sobre el presupuesto. Asimismo, el poder ejecutivo, a través del ministro, concentra las prerrogativas vinculadas con la ejecución presupuestaria. El ministerio de Haciendo/Finanzas puede disminuir los gastos en situaciones coyunturales desfavorables a fin de mantener el déficit del gobierno bajo control y favorecer la ejecución de ciertas partidas. Así, el ministro podría favorecer durante la ejecución de aquellas partidas preferidas por él, mientras que podría retrasar o subejecutar aquellas partidas que han sido introducidas en el proceso por otros actores.

6.3. Reglas fiscales y mecanismos de estabilización macroeconómica

6.3.1. Naturaleza y tipos de las reglas fiscales: los casos de Chile y Venezuela

Tal y como señala Kopits (2004), las reglas fiscales son límites cuantitativos a la discrecionalidad de las autoridades en la formulación y ejecución de la política fiscal. A través de estas limitaciones se busca elevar la predictibilidad de la política fiscal y

apoyar la sostenibilidad de las finanzas públicas, reduciendo con ello la incertidumbre y el riesgo macroeconómico. En este sentido, se constituyen en instituciones de carácter formal, que buscan acotar la acción de los agentes fuera del proceso y finalidad de la actividad presupuestaria, reduciendo el margen para el surgimiento de distorsiones o pautas de comportamiento informales[385].

Ante los problemas de incentivos, tanto de agencia[386], como de "Fondo Común", presentes en todo sistema político, se ha recurrido a la imposición, tanto de reglas fiscales (límites numéricos), como de reglas de procedimiento, como posible solución a los mismos. El objetivo de estas reglas tiende a ser el de mejorar la disciplina fiscal impidiendo ciertos comportamientos discrecionales distorsivos.

Dos aspectos de gran relevancia en la definición de la influencia de las reglas fiscales ha sido el vinculado con su aporte real a la consecución de la disciplina fiscal y su capacidad efectiva para reducir la volatilidad macroeconómica y fiscal[387]. En relación al primero de estos temas, Kopits (2004) establece que una regla podría añadir poco al comportamiento de autoridades predispuestas favorablemente a la disciplina fiscal, mientras que en el caso de autoridades menos responsables, podría servir para ocultar sus verdaderas intenciones e incentivar el uso de subterfugios para incumplir la regla.

Ter-Minassian (2011) señala que las reglas fiscales fortalecen la disciplina fiscal generando beneficios adicionales en términos de percepción del riesgo para países con una trayectoria previa de responsabilidad fiscal, mientras que el uso de subterfugios contables por autoridades menos disciplinadas puede neutralizarse mediante normas que fortalezcan la transparencia y las bases institucionales de las reglas.

---

[385] Para Alesina y Perotti (1999) las reglas fiscales son el conjunto de normas y regulaciones con las que se elabora, aprueba e implementa el presupuesto.

[386] Los problemas de agencia son los asociados las asimetrías de información: selección adversa, riesgo moral y señalización. Ver Akerlof (1970), Arrow (1971) y Jensen y Meckling (1976).

[387] García Serrador (2004) lleva a cabo un didáctico análisis acerca de los aspectos teóricos más relevantes de las reglas fiscales.

En cuanto a la capacidad de las reglas fiscales para operar de manera anticíclica, CEPAL (2008) pone en relieve que "…las repercusiones de una regla específica en la volatilidad serán función del diseño de ella. Las pruebas parecen indicar que la eficacia de una regla estructural que incluya el ciclo económico en el cálculo del desequilibrio presupuestario permitido, como en el caso chileno, o un fondo de estabilización, será mayor que la de otra que consista simplemente en fijar un déficit máximo".

Así como es relevante la evaluación de las reglas fiscales en términos de la influencia que puede ejercer sobre cuán disciplinada o estabilizadora es una política fiscal, también conviene ahondar en cuáles son los factores que contribuyen que una regla fiscal con gran potencial de éxito pueda seguir aplicándose e, incluso, perfeccionándose en el largo plazo.

Los casos de Chile y Venezuela resultan, además de ilustrativos, claros ejemplos de cómo una regla fiscal puede mantenerse o no y de cómo ésta puede incrementar su efectividad con el paso de los años. En este sentido, la política de Balance Estructural en Chile refleja el compromiso de las autoridades por hacer de la política fiscal un ámbito aún más disciplinado y capaz de hacer frente, tanto a los cambios políticos internos, como a las coyunturas desfavorables ocurridas en el exterior.

Venezuela, por su parte, constituye el caso contrario, el de una economía en la cual tratan de establecerse los principios para que reglas de carácter fiscal puedan hacerse viables con el tiempo y desarrollarse para que puedan ser efectivas, pero que, sin embargo, chocan con la falta de compromiso de las autoridades y el peso de instituciones informales vinculadas al poder ejecutivo. Así, la centralización de competencias y la eliminación de las instancias legales que controlan a la figura presidencial socavan la base sobre la cual se sustenta la regla fiscal. Ello queda de manifiesto en la gradual perdida de contenido de los principios de mayor control fiscal expresados en la Constitución de 1999, el gradual abandono de cualquier regla fiscal establecida previamente y la imposibilidad de establecer reglas fiscales una vez se dota al poder presidencial de amplias competencias legislativas y se minimiza el papel del poder legislativo.

La literatura establece que existen distintos tipos de reglas fiscales, las cuales se orientan, o bien a la restricción del gasto total, o bien a la definición de ciertos niveles

de déficit o montos máximos de endeudamiento. Asimismo, las reglas fiscales establecen marcos fiscales de mediano plazo o restricciones al endeudamiento de los gobiernos subnacionales[388], pudiéndose clasificar en tres grupos: restricciones numéricas, reglas de procedimiento, y reglas de transparencia.

Acerca de las reglas fiscales de carácter numérico se aplican sobre determinados agregados presupuestarios basados en la contabilidad fiscal (como el déficit/superávit, el gasto, la deuda) o en estimaciones derivadas de ella. Una condición de gran relevancia en el establecimiento de una regla fiscal es que ésta sea creíble, por lo que suelen presentarse bajo la forma de normativa legal, y acompañarse de mecanismos de control y sanción para el caso de incumplimiento[389].

Las restricciones de carácter numérico generalmente toman la forma de techos nominales al gasto, al déficit, o al nivel de endeudamiento. En caso de ser cumplidas pueden tener la virtud de darle mayor previsibilidad al desempeño macroeconómico y a reducir la probabilidad de inconsistencias intertemporales. Una de las desventajas de las reglas de carácter numérico radica en cuán estrictas son, pues su naturaleza puede llevar implícito su propio fracaso al contraponerse al contexto institucional del que forma parte. Por ejemplo, las reglas de presupuesto balanceado tienden a generar movimientos procíclicos y, por lo tanto, a exacerbar el ciclo económico[390].

En el caso de las reglas de procedimiento, el objetivo gira en torno a la definición de distintas etapas en el diseño y ejecución de la política fiscal, las cuales deben

---

[388] Según Filc y Scartascini (2006): "las reglas fiscales introducen límites superiores para ciertos indicadores fiscales seleccionados (restricciones numéricas) y limitaciones a la contratación de deuda que pueden ayudar a reducir las divergencias que se producen como consecuencia del problema de los comunes y el uso estratégico de los recursos públicos. Estas restricciones pueden diferir de acuerdo con el indicador de desempeño fiscal al que se refieren, al rango legal de la norma que las establece, a su cobertura, etc. Por ejemplo, para reducir el déficit pueden incluirse leyes o normas de nivel constitucional de presupuesto equilibrado".

[389] Ver Kopits y Symansky (1998).

[390] Ver Levinson (1998).

enmarcarse en la intervención ordenada de un grupo de actores institucionales. Así, por ejemplo, el poder ejecutivo, través del ministerio de Hacienda/Finanzas ejerce una posición preponderante sobre el resto de los ministerios en la etapa de diseño y elaboración de la política fiscal, mientras que ejerce también un papel de primer orden durante aprobación en el marco legislativo, así como en la ejecución. Cada una de las etapas mencionadas, así como los actores referidos, actúan en un marco, el cual mantiene un hilo argumental en el tiempo de acuerdo a las características de la política que se pretende desarrollar.

Las reglas de procedimiento pueden adoptar orientaciones más jerárquicas y/o más colegiada. En general, se ha tendido a pensar que reglas más jerárquicas son mejores para evitar problemas de "Fondo Común", con la lógica de que es conveniente dar mayor poder a aquellos actores que tienen mejores incentivos a internalizar los efectos de sus acciones, favoreciendo por ejemplo al Ministerio de Hacienda por sobre ministerios sectoriales "de gasto", al Poder Ejecutivo por sobre el Legislativo, o a los Estados Nacionales por sobre los niveles subnacionales.

A este respecto, cabe reflejar el marcado carácter jerárquico que adoptó el proceso institucional en Venezuela[391], el cual discurrió de una posición en la que instituciones de calado como el poder legislativo o el banco central, entre otros, establecían reglas procedimentales que permitían corregir fallos y moderar posibles impactos desfavorables de la política fiscal en otras políticas públicas, como la cambiaria o monetaria, a otra posición en la que la mayor parte de los canales institucionales quedaron obstaculizados por el enorme peso de las directrices emanadas de la presidencia[392].

---

[391] Williamson (1974) expone cuáles son los canales a través de los cuales el grado de jerarquización institucional puede afectar el desempeño económico, político o social. En este sentido, puede resultar esclarecedor como siendo Chile y Venezuela sociedades de naturaleza jerárquica, en el primer caso esta ha tratado de moderarse y equilibrarse con el paso del tiempo, mientras que en el segundo, los proceso de reforma han tendido a acentuarlo.

[392] Para una mejor comprensión de cómo la indisciplina puede afectar la eficacia de las reglas fiscales ver a González-Paramo (2002).

El caso chileno, por el contrario, fue restringiendo desde 2001 los espacios de informalidad en lo procedimental, con la incorporación de diferentes niveles de actuación institucional en el que participaban, activamente, las dos cámaras del Congreso, a través de sendas comisiones vinculadas exclusivamente al ámbito fiscal, el banco central, mediante equipos de supervisión y control de los parámetros de las reglas numéricas o el poder judicial, mediante una constante acción de equilibrio y supervisión en el plano normativo[393].

Por otra parte, existen un conjunto de reglas que se orientan a establecer criterios de transparencia, tanto en el diseño, como en la ejecución de la política fiscal, pues tratan de abordar en qué medida el presupuesto refleja las necesidades del Estado y si la forma propuesta para desarrollar las diferentes estrategias fiscales es la más efectiva. Las reglas de transparencia permiten incrementar la disponibilidad de información y así favorecen la viabilidad del resto de las reglas[394]. Por ejemplo, si se introducen reglas numéricas y/o de procedimiento para disminuir el déficit, una mayor transparencia puede evitar prácticas que tergiversen su efectividad, como la contabilidad creativa.

Las tipos de reglas mencionadas en la literatura no operan de forma, sino que son susceptibles al ajuste por parte de la dinámica de pesos y contrapesos institucional y por lineamientos de carácter contingente como, por ejemplo, cláusulas de escape, que permitan acomodar respuestas discrecionales ante turbulencias inesperadas.

Una dificultad adicional en torno al establecimiento de reglas es que, a medida que el grado de complejidad de las mismas crece, pueden dar lugar a subterfugios para cumplir artificialmente con la misma. En este momento, es que cobran importancia las reglas de transparencia, las cuales pretenden generar un caudal de información relevante para que los diversos poderes y actores de la sociedad puedan monitorear el proceso de definición de la política fiscal.

---

[393] Es interesante poner en contexto latinoamericano del proceso de formulación de reglas fiscales en Chile y Venezuela para el momento de inicio de los gobiernos de Chávez y Lagos con base en Alesina, Hausmann, Hommes y Stein (1999).

[394] Ver OCDE (2002).

Las reglas de transparencia, por ejemplo, tratan de evitar el uso de partidas extra-presupuestarias, el uso estratégico de estimaciones macroeconómicas que valúan inadecuadamente ingresos o gastos para aumentar la discrecionalidad ex post, y tratan de explicitar múltiples posibles pasivos contingentes[395][396].

En este contexto de reglas fiscales es oportuno revisar los problemas específicos que tienen los países bajo una estructura federal de gobierno. Dada la existencia de canales de asistencia financiera entre jurisdicciones, los gobiernos subnacionales podrían enfrentar restricciones de presupuesto más blandas que muchas veces pueden producir desajustes fiscales, a lo que se suman los incentivos de carácter político que impulsan a los gobiernos nacionales, e indirectamente las otras jurisdicciones, a financiar parte del gasto excesivo de provincias y municipios.

En el marco del establecimiento de reglas numéricas, procedimentales o de transparencia, la literatura suelen dotar de mayor autoridad fiscal a los gobiernos nacionales, extendiendo el marco reglamentario a los propios gobiernos subnacionales. Braun y Tommasi (2004) han estudiado la aplicación de dichas normas y han encontrado que tales normas muchas veces se incumplen, tanto a nivel nacional como a nivel subnacional. Lo cual nos lleva a una reflexión general sobre las reglas fiscales, y sobre las condiciones bajo las cuáles éstas son útiles.

Las reglas fiscales, como cualquier otra institución formal, son enunciados normativos que canalizan la actuación de los actores institucionales mediante conjuntos de incentivos adaptados a cada contexto. Por lo general, la probabilidad de cumplimiento de las normas es mayor cuando el actor institucional considera que un incumplimiento acarreará mayores costes que los del cumplimiento de las mismas. Esto a su vez depende de las acciones que supone tomarán otros actores relevantes. En definitiva, esta lógica supone a las reglas fiscales como un mecanismo que sólo se cumple si dicho cumplimiento constituye la conducta óptima desde el punto de vista del actor en el equilibrio político en el que se encuentra.

---

[395] Ver Jul (2006).

[396] Ver Rehren (2008).

La evidencia empírica evidencia, en términos generales, que hay una relación significativa entre reglas y resultados fiscales. En este sentido, tanto estudios de corte transversal con muestras internacionales, como investigaciones de corte transversal en el ámbito de unidades subnacionales, muestran que reglas de presupuesto se traducen en un mayor grado de disciplina fiscal.

Von Hagen (1992) y Von Hagen y Harden (1994) analizan el caso de países de la Unión Europea y Asia, y Alesina et al. (1999) investigan el comportamiento de países latinoamericanos. La metodología empleada en estos estudios es la de construir un índice en base a rasgos institucionales fundamentales del proceso presupuestario que utilizan posteriormente para evaluar su impacto sobre los resultados fiscales[397].

Alesina et al. (1999) construyen un índice de instituciones fiscales similar al de von Hagen, que considera diversas reglas referidas al proceso de elaboración, aprobación y puesta en práctica del presupuesto nacional para 20 países de AL y caribeños en el periodo 1980-1992. Estos autores obtienen una correlación positiva entre el índice y la disciplina fiscal sugiriendo que la adopción de reglas presupuestarias mejoran los resultados de la política fiscal.

Cuando se lleva a cabo análisis tomando como referencia a niveles de gobierno regionales también se evidencia una clara relación favorable entre reglas de presupuesto y la disciplina fiscal. Poterba (1994), Alt y Lowry (1994) y Bohn e Inman (1996) han abordado el tema desde este punto de vista, utilizando a los estados de Estados Unidos. En general, encuentran que las reglas fiscales impiden trasladar el déficit de un período a otro, las que se aplican al gasto público afectan la dinámica presupuestaria de corto

[397] El índice de Von Hagen se compone de cuatro factores asociados con las distintas etapas del proceso presupuestario: (i) variables que influyen en las negociaciones durante la fase de elaboración del presupuesto, como las restricciones cuantitativas sobre el gasto total, el déficit fiscal o la deuda, (ii) variables que muestran el poder de agenda del Ejecutivo y la imposición de restricciones al accionar del Congreso, (iii) atributos vinculados con la transparencia del presupuesto y (iv) variables que reflejan los desvíos en la fase de ejecución del presupuesto, las cuales evidencian la capacidad del ministerio de Hacienda/Finanzas para canalizar el gasto del resto de los ministerios o las limitaciones para realizar transferencias entre partidas del presupuesto o en términos interanuales.

plazo y que depende de que robustez jurídica que tenga la regla para ser más o menos efectiva.

Cabasés et al. (2007) también constatan la relación entre reglas y resultados fiscales desde la perspectiva del endeudamiento de los niveles de gobierno local en España. En ambos casos se concluye que las reglas se traducen en una mayor disciplina fiscal.

A) <u>Restricciones de carácter numérico</u>

Las restricciones de índole numérica se refieren al establecimiento de algún tipo de parámetro fijo para el gasto público, el déficit o la deuda, los cuales pueden tener una base constitucional, legal o de uso informal que viene dado por un amplio acuerdo. La aplicación de este tipo de reglas ha tenido resultados variados, pues suelen estar sujetas a reformas sucesivas o mecanismos de elusión en función del contexto económico.

El de Chile es uno de los casos más sobresalientes en el ámbito de las restricciones numéricas pues se trata de una regla que se ubica en el marco de un mecanismo más amplio como lo es el del Balance Estructural del Sector Público (Balance Estructural). Aplicada a partir de 2001, esta norma establece el compromiso de mantener un superávit estructural del 1% y es un ejemplo reseñable en la categoría de las reglas fiscales pues, en lugar de hacerse más laxa con el tiempo, se ha fortalecido, contando con el apoyo de buena parte de la institucional económica y política[398].

La figura del Balance Estructural se define como el balance que existiría en las cuentas fiscales si la actividad económica y el precio del cobre se ubicaran en una trayectoria de mediano plazo. Para el cálculo del Balance Estructural se corrigen los ingresos tributarios por la brecha estimada entre el PIB efectivo y potencial, en tanto que los ingresos del cobre se ajustan según la brecha entre precio del cobre de corto y largo plazo. Esta política tiene como foco una mirada de mediano plazo, a diferencia del análisis tradicional basado principalmente en el balance efectivo, el cual da cuenta más bien de un análisis coyuntural.

[398] Ver Marcel, Tokman, Valdés y Benavides (2001).

La política fiscal sustentada en el Balance Estructural gira en torno a la estimación de los ingresos del gobierno central ajustándolos por el ciclo económico y, consecuentemente, autorizar un gasto público consistente con dichos ingresos. Con esto, se busca eliminar un desempeño procíclico de la política. Este mecanismo permite realizar ahorros en tiempos de expansión de la actividad económica, cuando se reciben ingresos mayores por causa del ciclo, al tiempo que activa la utilización de los recursos ahorrados en fases de contracción económica[399].

La aplicación de la regla del Balance Estructural y su institucionalidad sustentaron una mejora sustancial en la gestión fiscal en Chile durante buena parte del período 2000-2010, debido a que se tradujo en una menor la volatilidad fiscal y macroeconómica, el incremento del ahorro público durante los ciclos económicos expansivos, la reducción de la percepción de riesgo sobre la economía chilena, una mayor estabilidad de la estructura de tipos de interés y la consecución de un tipo de cambio real que incentivara la competitividad del sector exportador ciclo en el precio del cobre de los últimos años.

Desde el punto institucional, El Balance Estructural opera a partir de dos comités consultivos independientes suministran las estimaciones de las principales variables sobre las que se basa: el PIB tendencial y el precio de referencia del cobre. Estos comités no cuentan con estatus legal, aunque la Dirección de Presupuestos suele emplear su información. Otro comité es el orientado a recomendar sobre las inversiones de los recursos de los fondos soberanos chilenos.

El poder ejecutivo es participe del mecanismo del Balance Estructural, a través de una comisión especializada adscrita al Ministerio de Hacienda, la cual es encargada de informar acerca de la incidencia de los proyectos de las instancias del Estado, en términos presupuestarios y financieras. Asimismo, la comisión de Hacienda debe indicar en su informe la fuente de los recursos reales y efectivos con que se propone atender el gasto que signifique un proyecto, así como las implicaciones para la economía.

[399] Ver Larraín, Costa, Cerda, Villena y Tomaselli (2011).

En el seno del Ministerio de Hacienda también operad el Consejo Fiscal, órgano que tiene un rol de asesor del Ministro de Hacienda. El principal objetivo de este consejo es el de garantizar la independencia en la estimación de las variables estructurales y validar las estimaciones del balance estructural. El Consejo Fiscal tiene, entre sus funciones específicas, (i) participar en los comités del PIB tendencial y precio de referencia del cobre y corroborar las estimaciones de las variables estructurales; (ii) verificar el uso correcto de dichas variables en el cálculo *ex post* del Balance Estructural; (iii) asesorar al Ministro de Hacienda en temas específicos respecto de la Política de Balance Estructural, (iv) proporcionar una instancia técnica para discutir eventuales cambios metodológicos que la autoridad proponga y (v) verificar las proyecciones de mediano plazo, de los resultados estructurales, realizadas en el informe de finanzas públicas[400].

El poder legislativo, por su parte, está representado mediante las comisiones de Hacienda en la Cámara de Diputados, la cual tiene como principal cometido en el controlar y monitorear lo planteado por el poder ejecutivo, y la comisión especial mixta de presupuestos en el Senado, la cual estudia las diversas partidas del proyecto de presupuesto.

La presencia de restricciones numéricas en la política fiscal en Venezuela, por su parte, fue prácticamente testimonial hasta el año 1999, cuando en el marco constitucional se establece, por ejemplo, que "la ley fijará límites al endeudamiento público de acuerdo con un nivel prudente en relación con el tamaño de la economía, la inversión reproductiva y la capacidad de generar ingresos para cubrir el servicio de la deuda pública". Esta es, en términos generales, la única regla fiscal que ha estado vigente en la práctica en el ámbito de la gestión fiscal.

Si bien antes de 1999 se habían desarrollado algunos mecanismos de estabilización macroeconómica que incorporaban parámetros de activación de cláusulas de ahorro o desahorro, éstas nunca fueron aplicadas de una forma concreta en el diseño de la política fiscal como un todo. Ello, sin embargo, tampoco puede dar pie a suponer

[400] Para mayor información, consultar las publicaciones realizadas por la Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile: http://www.dipres.gob.cl.

que la regla establecida en torno al endeudamiento se respetó de forma consistente durante el período 2000-2010, estando sujeta a los criterios de Hugo Chávez como jefe del poder ejecutivo.

El grado de informalidad patente en el proceso de diseño y ejecución de la política fiscal y la dependencia a la evolución de los precios del petrolero han hecho que la gestión de los ingresos, los gastos y la deuda públicos sea refractaria al establecimiento de cualquier regla fija.

B) <u>Marco plurianual</u>

Los marcos plurianuales ofrecen algunos de los beneficios de las reglas numéricas sin los costes vinculados con su excesiva rigidez. Esta figura tiene como objetivo principal el de proveer grados apreciables de disciplina y credibilidad al proceso de diseño de la política fiscal, pues se establecen metas concretas a mediano plazo basadas en parámetros macroeconómicos claramente definidos y la coordinación interinstitucional con actores como, por ejemplo, el banco central.

La influencia del marco plurianual sobre los resultados puede ser, sin embargo, modesta o nula si durante el proceso de aprobación del presupuesto anual, el poder ejecutivo decide discurrir por zonas de actuación y negociación informales o el poder legislativo dispone de un margen excesivo para desviarse de él. Tanto en Chile, como en Venezuela la aprobación de un marco plurianual es un requisito legal, pero éste no establece límites para cada uno de los años que lo componen. En la actualidad, los marcos plurianuales no constituyen una restricción efectiva al proceso presupuestario. En los países objeto de estudio, los marcos de planificación fiscal son susceptibles de ser modificados año tras año y los presupuestos anuales poco tienen que ver con ellos.

En el caso de Venezuela, la Constitución de 1999 establece que la política fiscal "debe equilibrarse en el marco plurianual del presupuesto, de manera que los ingresos ordinarios deben ser suficientes para cubrir los gastos ordinarios". Esta premisa constituía un hecho inédito en Venezuela, donde la planificación plurianual no había sido contemplada en la constitución de 1961. Sin embargo, es preciso señalar que este marco de actuación plurianual nunca se ha llevado a la práctica, en principio, porque era su naturaleza no estaba desarrollada en el marco normativo venezolano y, en general,

porque la gestión de la política monetaria siguió condicionada por la evolución de los ingresos petroleros y la agenda electoral.

El diseño del marco plurianual tendría que ser presentado por poder ejecutivo ante la Asamblea Nacional para su sanción legal. En términos generales, se contemplaba que el ingreso generado por la explotación de la riqueza del subsuelo y los minerales se orientara a la financiación de la inversión real productiva, la educación y la salud.

El giro progresivo dado por Chávez a la actuación de la Administración pública hacia estadios de mayor discrecionalidad hizo irrelevante lo que en el plano constitucional se hallaba implícito en torno a la necesidad de establecer metas de corto y largo plazo en torno a las variables fiscales.

El quiebre en la dinámica política de 2002 y el inicio de un nuevo ciclo de fortaleza en los precios del petróleo en 2003 trajeron consigo el establecimiento de una política de gasto público tendente a institucionalizar las redes clientelares con propósitos electorales, integrar las fuerzas armadas en la base del apoyo político del presidente y sostener los crecientes costes de una estructura paraestatal que comenzaba a asentarse en zonas opacas, no contraladas por la institucionalidad formal y apoyada con un cada vez amplio engranaje de controles. Todo ello supedito cualquier aspiración de planificación de largo plazo, a la necesidad coyuntural, la decisión puntual, la medida de inmediato resultado y coste incierto.

C) <u>Fondos de estabilización</u>

Las fluctuaciones en los precios de las materias primas han supuesto un impacto significativo sobre los presupuestos de gobiernos de Chile y Venezuela durante décadas debido a la importancia de los ingresos derivados de impuestos específicos, regalías y participaciones en los excedentes de las empresas públicas encargadas de la explotación y la comercialización del cobre y el petróleo, respectivamente.

Engel y Meller (1992) clasifican a los mecanismos de estabilización entre aquellos que se centran en los orígenes de las fluctuaciones (estabilizando el precio de los recursos naturales primarios) y aquellos que, tomando las fluctuaciones de los ingresos como dadas, se centran en reducir sus efectos sobre la economía. Al segundo grupo pertenecen los fondos de estabilización.

Los fondos de estabilización son mecanismos creados para moderar los efectos de los cambios en las condiciones de los mercados internacionales a los cuales exportan productos que tienen una importancia significativa en su balance comercial y en sus cuentas fiscales. Estos fondos, que funcionan con reglas preestablecidas, acumulan ingresos transitorios y abundantes durante los períodos de auge (o de elevados precios de las materias primas) con el fin de utilizarlos en los tiempos de crisis. El objetivo de los fondos es estabilizar el gasto cuando la principal fuente de recursos muestra un comportamiento incierto[401][402].

Según Jiménez y Tromben (2006), existen diferencias en el diseño de los fondos, pues si bien unos tienen como objetivo las fluctuaciones en el precio de un producto, otros se focalizan en las variaciones en los ingresos fiscales. El parámetro más importante es aquel que servirá de referencia para definir la acumulación y desacumulación de recursos. Esta dificultad surge porque el comportamiento de los precios de estos productos no sigue un ciclo regular en torno a una tendencia de largo plazo. También hay diferencias en los fondos existentes de la región en cuanto a su integración al presupuesto.

En el caso de Chile, el Fondo de Compensación del Cobre (FCC) operó en Chile entre 1987-2006 y que fue sustituido a raíz de la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal, que consolidó el Balance Estructural y creó el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES) para el conjunto de los ingresos fiscales. El FCC tenía como objetivo principal atenuar las fluctuaciones del tipo de cambio real, regulando la disponibilidad de divisas en la economía. A partir de la década de 1990, su objetivo se concentró en estabilizar la disponibilidad de los recursos fiscales provenientes de la Corporación Nacional de Cobre (Codelco), que es la minera estatal[403].

[401] Ver Arrau y Claessens (1992).

[402] Ver Hausmann (1995).

[403] Ver Borensztein, Piedrabuena, Ossowski, Mercer-Blackman y Mille (2013).

Por su parte, el Fondo de Inversión para la Estabilización Económica (FIEM) de Venezuela se estableció a fines de 1998 con el fin de atenuar los efectos de las fluctuaciones del ingreso petrolero sobre las cuentas fiscales y las operaciones cambiarias y monetarias[404]. La normativa se modificó en varias oportunidades hasta que en 2003 se creó el Fondo de Estabilización Macroeconómica (FEM), con el propósito de estabilizar los gastos del Estado en los niveles nacional, estatal y municipal, frente a las fluctuaciones de los ingresos ordinarios[405].

En la Constitución de 1999, en su artículo 321, se establece la creación del FEM destinado a garantizar la estabilidad de los gastos del Estado en los niveles nacional, regional y municipal, ante las fluctuaciones de los ingresos ordinarios. Así, el FEM sería creado en 2003 y la administración operativa se le confió al Banco Central de Venezuela (BCV), aunque sería el presidente, en última instancia, quien designaría al presidente del FEM y a sus cuatro Directores. De manera formal, quedaba establecido que la Asamblea Nacional ratificara la elección[406].

En los casos de Chile y Venezuela, hacia finales de la década de los noventa se reforzó la necesidad de crear instrumentos que moderaran los efectos internos de las fluctuaciones de los precios y los ingresos derivados del Cobre y el petróleo. Sin embargo, ambos países transitaron, al igual que en otros aspectos vinculados a la política fiscal, por caminos diferentes una vez se establece un cambio de la política económica venezolana hacia 2002-2003. Si bien el FEM mantuvo su finalidad de

[404] En 1998, el presidente Rafael Caldera crearía Fondo De Inversión Para La Estabilización Macroeconómica (FIEM), el cual sería administrado por BCV, con el propósito de ser fondo receptor del exceso de los ingresos que recibe el país cuando el precio del barril de petróleo es mayor al precio que se estima (planifica) en el presupuesto nacional cada año. Su objeto era el de "…contribuir a la estabilidad de los gastos del Estado, tanto nacional, estadal como municipal, frente a las fluctuaciones de los ingresos ordinarios".

[405] Ver Baldini (2005).

[406] Tanto la Ley del FEM, como la modificación realizada en 2005 pueden consultarse en http://www.bcv.org.ve/fem/fem.asp.

acumulación de recursos hasta 2005, el cambio en su marco legal[407] permitió al poder ejecutivo hacer uso discrecional de esos recursos con fines ajenos al de la estabilización macroeconómica. En este punto conviene recordar que 2005 representó la toma del control absoluto de la Asamblea Nacional, la pérdida de influencia de la oposición y la cooptación del resto de los poderes públicos. Desde un punto institucional, el FEM fue relegado a un segundo plano y sus mecanismos de acumulación olvidados deliberadamente para auspiciar otros instrumentos institucionales de naturaleza más discrecional como el Bandes u otros "bancos y fondos de desarrollo".

En Chile, por su parte, el FCC evolucionó hacia el FEES, lo cual no sólo reforzó la apuesta del entramado institucional vinculado al ámbito fiscal por la estabilidad macroeconómica, sino que puso en valor la experiencia incorporando una regla fiscal de mayor proyección. En este sentido, tanto el FEM, como el FEES en combinación con el Balance Estructural pueden ser considerados como las dos caras de la moneda de los mecanismos de estabilización en América Latina, no sólo por el la continuidad institucional representada por el segundo, sino por la senda de volatilidad que se gestó como consecuencia del abandono del primero. Asimismo, ambos casos refuerzan la relación entre la fortaleza de la institucionalidad a todo nivel, pero de manera especial la fiscal, y el desempeño de la política fiscal, pues en la medida en que se consolidan principios como el de la coordinación, la continuidad, y la transparencia, entre otros, en esa misma medida la política fiscal gana en disciplina y sostenibilidad.

Corbo (2013) señala, en torno a la capacidad del Balance Estructural como mecanismo estabilizador en tiempos de expansión económica: "…debido a que el gasto público creció de acuerdo a los ingresos estructurales del sector público, y no a los ingresos efectivos que estaban abultados como resultado de precios del cobre muy sobre su nivel de largo plazo, nuestra política fiscal contribuyó a evitar una mayor apreciación del tipo de cambio real. Así, la apreciación efectiva del peso chileno estuvo determinada

[407] Los cambios a la Ley del FEM de 2005 flexibilizaron el uso de los recursos acumulados entre 2003 y 2005, con el objeto de orientarlos a políticas de gasto definidas por Hugo Chávez con el objeto de capitalizar electoralmente la bonanza petrolera. En efecto, a partir de este año se registra un impulso notable en el gasto público, así como en la variedad de planes y programas de índole asistencialista que darían a Chávez gran apoyo popular y le permitirían consolidar su régimen.

principalmente por el aumento del gasto privado, alimentado por mejores términos de intercambio y condiciones de acceso y costo del financiamiento externo favorable. La experiencia comparada muestra que la carencia de una regla como la nuestra exacerbó la crisis de Europa de comienzos de esta década y, más cerca de nosotros, las crisis actuales de Brasil, Argentina y Venezuela".

D) <u>Reservas y seguros contra contingencias</u>

Los gobiernos de Chile y Venezuela, enfrentaron durante el periodo 2000-2010 requerimientos adicionales de gastos como producto de cambios de prioridades, emergencias, aprobación de nueva legislación o, simplemente, de factores que no pudieron ser previstos al momento de elaborarse el presupuesto varios meses antes.

Ante estas contingencias, es importante establecer un marco institucional eficaz que haga frente a las contingencias que pudieran surgir. Si bien muchas de estas contingencias podrían resolverse con una recomposición en la estructura de gasto presupuestado, esta estrategia podría traducirse en un incremento en la capacidad de ajuste futura en el gasto o verse limitada por limitaciones de tipo procedimental o legal. A ello se suma que la consecución del objetivo de mantener un marco institucional confiable y eficaz en el largo plazo pudiera verse afectada debido a la magnitud de la contingencia a ser atendida. En tales circunstancias, resulta apropiado contar con reservas dentro del presupuesto para cubrir estas necesidades, o bien con mecanismos externos de financiamiento.

En Chile, la reserva para contingencias, que se regula en la ley presupuestaria anual, contiene recursos para cubrir gastos por proyectos de ley que aún no han sido aprobados, pero que tienen una alta probabilidad de serlo y cuyo costo fiscal se puede estimar. En el caso de Venezuela, por el contrario, dado el abandono paulatino durante 2003-2010 de todas las instituciones vinculadas a cualquier forma de ahorro público, las contingencias que se presentaron eran atendidas por cambios coyunturales en el presupuesto bajo la forma de créditos adicionales. Destacan en ambos casos, no sólo la forma de aproximarse a la resolución de la contingencia, sino los efectos que cada una de ellas generaría sobre la economía en su conjunto.

E) <u>Leyes de Responsabilidad Fiscal</u>

Desde finales de la década de 1990, en varios países de América Latina se aprobaron leyes de responsabilidad fiscal inspiradas en la Ley de Responsabilidad Fiscal de Nueva Zelanda de 1994 que contemplaban un conjunto de normas para fortalecer la disciplina fiscal, la transparencia y la efectividad de la gestión financiera pública.

De los dos casos objeto de estudio, Chile ha sido el país que se ha inclinado por el desarrollo de una Ley de Responsabilidad Fiscal amplía, la cual integra varios de los mecanismos institucionales en materia fiscal ya mencionados. En este sentido, la ley chilena incluye reglas fiscales numéricas, así como reglamentos de transparencia para facilitar el control presupuestario y el acceso a la información fiscal por parte del público en general. Asimismo, el marco institucional chileno en el ámbito fiscal contempla la realización de proyecciones independientes de ingreso llevadas a cabo por grupos de carácter informal, pero con un fuerte anclaje en la dinámica presupuestaria desarrollada por el poder ejecutivo, así como limitaciones de la facultad del poder legislativo y de los ministerios sectoriales de aumentar el gasto, la regulación de las relaciones fiscales entre los diferentes niveles de gobierno, y la administración de activos y pasivos financieros.

La literatura especializada coincide en que las leyes de responsabilidad fiscal bien diseñadas tienen el potencial de reducir el problema de "Fondo común", pues limitan el conjunto de recursos a los cuales tienen acceso los agentes y reducen las facultades de quienes que están involucrados en el proceso presupuestario. El problema de agente, por su parte, es susceptible de ser moderado mediante el fortaleciendo del proceso de rendición de cuentas y una mayor transparencia derivada de la publicación de la información fiscal y la evaluación periódica del desempeño fiscal para asegurar el cumplimiento de metas. En el caso de Chile la Ley de Transparencia se tradujo en una mejora de los balances primarios y niveles de deuda, así como en una relación más

diáfana entre las diferentes instituciones que forman parte del proceso de definición de la política fiscal[408].

La participación de agentes con un elevado grado de independencia en relación al poder ejecutivo en lo que atañe a la generación y gestión de la información fiscal, de un poder legislativo con competencias reforzadas en el establecimiento y monitoreo de las reglas fiscales y el fondo de estabilización, y de otros organismos autónomos cuya posición el proceso de coordinación de la política económica se vio consolidada, contribuyo al viabilidad de los principios y procesos asociados al concepto de transparencia fiscal. Esto tuvo ocasión de demostrarse no sólo a raíz de la crisis internacional de 2008, sino en anteriores ocasiones cuando el precio del cobre experimentó un importante crecimiento y los recursos aportados por la industria cuprífera al Estado se incrementaron de forma notable.

En Venezuela no llegó a desarrollarse la legislación referida al principio de transparencia que estaba expresado en la Constitución de 1999. La falta de contrapesos políticos y la debilidad creciente de los actores institucionales públicos y/o privados impidieron que llegara a plantearse cualquier forma de mecanismo legal que obligara al poder ejecutivo a comprometerse con la transparencia fiscal.

De hecho, al desbaratamiento de todos los mecanismos que se habían establecido antes de 2003 con el objeto de poner a disposición del público la información económica, se sumó una práctica nueva y contraproducente: el retraso o la no publicación de la información básica acerca del desempeño de las instituciones ligadas a las políticas fiscal y monetaria. Los casos más ilustrativos fueron los de PDVSA y el BCV, los cuales, los cuales no sólo limitaron, sino que dejaron de publicas estadísticas tan importantes como las vinculadas a la deuda externa e interna contraída por PDVSA, los estimaciones reales de evolución del precio de la cesta petrolera venezolana o las metodologías empleadas para calcular el índice de precios al consumidor con el que se mide la inflación. A todo ello se suma, claro está, la opacidad en los precios de los

[408] Ver Parrado, Rodríguez y Velasco (2012).

bienes y servicios públicos o en las cotizaciones del tipo de cambio debido al control impuesto en este mercado.

6.4. Medidas monetarias parafiscales como herramientas para la corrección del déficit fiscal: ¿distorsión institucional o institución informal?

En el corto plazo, la financiación del gasto público por parte del banco central tiene ciertos beneficios, pero también acarrea costes. El aumento en el gasto del gobierno tiene un efecto multiplicador sobre el resto de la economía que tiende a dinamizar la actividad económica. Sin embargo, el crédito que le concede el banco central al gobierno puede también generar presiones inflacionarias y un deterioro de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Para mitigar estos efectos negativos, el banco central debería absorber al menos una parte de la liquidez que ha creado, pero esto podría presionar al alza las tasas de interés y con ello reducir el consumo y la inversión del sector privado.

En el largo plazo, por su parte, la financiación del banco central al gobierno solo tiene efectos negativos. Un banco central que se dedica a financiar el gasto del gobierno pierde credibilidad como institución autónoma e independiente que formula la política monetaria sin interferencias y con horizontes que van más allá del ciclo político.

La credibilidad de los bancos centrales es uno de sus principales atributos institucionales y es uno de sus principales herramientas para influir en el proceso de formación de expectativas de los individuos en torno en torno a variables tan importantes como la inflación o el tipo de cambio.

La reputación del Banco Central de Chile (BCCh) le permitió actuar decididamente durante la crisis financiera mundial del 2008 para atender posibles problemas puntuales de liquidez en el sector bancario, contener el deterioro de los mercados de crédito y, posteriormente, propiciar una política monetaria contra-cíclica que moderara los efectos recesivos sobre la economía y potenciara la influencia del BESP. En este caso, sin embargo, cabe recordar el trabajo de reforzamiento institucional al cual estuvo sometido el BESP durante buena parte del período contemplado entre 2001-2010 y la actuación sistemática del banco central durante estos años y la década de los noventa.

La clara sujeción del banco central chileno con políticas monetarias tendentes al control de la inflación desde los años noventa restringió de forma notable los incentivos para apelar a la financiación monetaria de los déficits fiscales[409]. En este sentido, la política del BCCh se caracterizó por la moderación en la gestión de los agregados monetarios con el fin de lograr tipos de cambio real acordes al nivel de competitividad del sector productivo chileno no vinculado al cobre. Es preciso destacar que durante buena parte del período 2002-2007 los ingresos provenientes del cobre presionaron a una apreciación del tipo de cambio real, lo cual fue controlado con una oportuna política monetaria de carácter restrictivo y de marcados efectos contracíclicos, que se sumó a la activación de la regla fiscal asociada al BESP.

En este sentido, es posible afirmar que durante el período 2000-2010 la autonomía del BCCh salió fortalecida, lo cual no sólo apuntaló la estabilidad macroeconómica, sino que consolidó el que es uno de los cuatro pilares de la institucionalidad macroeconómica y financiera de Chile, en los cuales se sustenta el marco de la política monetaria[410].

La actuación del BCCh, na perspectiva histórica y regional, es el resultado de décadas durante las cuales en América Latina la financiación del gasto del gobierno y,

[409] El documento publicado por el BCCh en 2007: "La Política Monetaria del Banco Central de Chile en el Marco de Metas de Inflación" establece que "el BCCh conduce su política monetaria sobre la base de un esquema de metas de inflación y de flotación cambiaria. Este incorpora el compromiso de utilizar los instrumentos para que la inflación anual del IPC se ubique la mayor parte del tiempo en torno a 3%, con un rango de tolerancia de más/menos un punto porcentual. Este compromiso orienta las expectativas de los agentes económicos y transforma el centro de la meta en el ancla nominal de la economía. En el marco de metas de inflación, el objetivo primordial de la política monetaria es la estabilidad de precios. Sin embargo, condicional a alcanzar una inflación cercana a la meta en un horizonte de mediano plazo, la política monetaria tiene un carácter contracíclico, lo que contribuye a reducir la volatilidad de la inflación y del producto. En otros términos, que haya una meta de inflación no significa que se ignoren sus efectos de corto y mediano plazo sobre la actividad económica".

[410] Además de la autonomía del BCCh, las otras tres bases de la política económica chileno son: (i) la aplicación de una política fiscal responsable y predecible, (ii) el establecimiento de un marco de regulación y supervisión del sistema financiero que se traduzca en altos estándares de gestión y solvencia y (iii) la integración comercial y financiera con el resto del mundo.

en general, del déficit fiscal por parte del banco central constituida una práctica habitual. Fueron años en lo que el contexto macroeconómico estaba dominado por una alta inflación, la cual se sustentaba, en buena medida, en el crédito otorgado por los bancos centrales para financiar el déficit fiscal.

Las consecuencias sociales negativas del aumento persistente y descontrolado de los precios llevaron a los países latinoamericanos a reformar su legislación monetaria para prohibir o restringir la financiación del gasto público con dinero del banco central, como piedra angular de la lucha contra la inflación.

En el caso venezolano, la evolución institucional del BCV fue muy distinta, lo cual se tradujo en la utilización recurrente de su capacidad monetaria para financiar al gobierno central. Si bien en los años ochenta, el BCV había financiado a través de diferentes vías al gobierno, lo cual se tradujo en la perdida de la senda de inflación baja que había caracterizado a la economía venezolana en el pasado, a principios de los años noventa, se dotó al BCV de una nueva legislación en la que se destacaban los principios de independencia y autonomía institucional de este organismo en lo atinente al diseño y aplicación de las políticas monetaria y cambiaria.

Es preciso recordar que la política monetaria y cambiaria del BCV siempre ha estado sujeta a fuertes presiones externas como consecuencia de la entrada masiva de los ingresos derivados de la actividad petrolera. En este sentido, durante los años noventa el control de la inflación pasa a convertirse en la prioridad del BCV apelando a un grupo muy restringido de instrumentos de política monetaria: los bonos de emisión propia. La inexistencia de un mercado profundo de deuda pública venezolana y la constante presión institucional, por parte del poder ejecutivo, para hacer más laxas las condiciones financieras de la misma crearon serios problemas al BCV que se vio limitado para gestionar los la evolución de los agregados monetarios y cumplir con los objetivos inflacionarios.

Este es el panorama institucional-monetario con el que llega Hugo Chávez a la presidencia y que, en principio, decide conjurar mediante la recuperación de la capacidad de respuesta del BCV. Entre 2000 y 2003 el gobierno desarrolla una política fiscal relativamente ordenada que le permite al BCV moderar las presiones inflacionarias, a lo que también contribuye la debilidad de los precios petroleros. Sin

embargo, a partir de 2003 este esquema de relativa coordinación macroeconómica cambia radicalmente debido, no sólo a la aplicación de un tipo de cambio fijo con control a la movilidad de capitales, sino también a las apetencias cada vez más visibles del gobierno por acceder a un esquema de financiación por parte del BCV.

Si bien durante los años de la bonanza petrolera la presión por acceder a la financiación directa del BCV fue moderada, ésta se exacerba a medida que el precio del petróleo comienza a perder fuerza y los niveles de producción se estancan. Es en este momento cuando el gobierno decide recurrir a macrodevaluaciones y a financiación monetaria para cubrir el déficit fiscal. Ya hacia finales de 2006 la situación comienza a complicarse y el BCV pierde lo que resta de autonomía para ponerse al servicio de los objetivos de gasto del gobierno con graves consecuencias en términos de inflación y algunos primeros signos de escasez.

Tal y como se evidencia, las experiencias del BCCh y del BCV presentan evoluciones diametralmente opuestas, si bien a finales de los años noventa y principios de 2000, había un consenso amplio en torno a la necesidad de preservar los principios institucionales de independencia y autonomía. Estos dos principios, no solo se mantuvieron en el caso chileno, sino que salieron fortalecidos durante todo el periodo bajo estudio. Asimismo, la institución monetaria chilena ganó peso en el proceso de coordinación de la política económica a raíz del establecimiento de las reglas fiscales y el Balance Estructural.

El BCV, por su parte, no fue capaz de superar las distorsiones que crea un modelo económico como el venezolano, el cual gira en torno a la capacidad distribuidora de los ingresos petroleros por parte del Estado. Este hecho, aunado al proceso de concentración del poder emprendido por Hugo Chávez después de 2002-2003 liquidó cualquier aspiración de independencia por parte del BCV, socavando su capacidad de gestión monetaria.

En ambos casos se contraponen dos visiones en torno a la necesidad de establecer marcos institucionales en los que cada actor relevante en el proceso de diseño y ejecución de la política económica. En términos de la política fiscal, las implicaciones de preservar la integridad institucional del banco central resulta clave, no sólo en lo que respecta a su papel de gestor de los mercados monetario y cambiario, sino en lo atinente

a su rol de contrapeso de primer orden en el proceso de coordinación de la política fiscal, bien porque su actuación permite optimizar el funcionamiento de las reglas fiscales y generar mayor transparencia, bien porque limita posibles problemas de agencia o inconsistencias intertemporales en los que pudiera incurrir el poder ejecutivo ante el deseo de obtener financiación fácil.

CAPÍTULO 7. IMPLICACIONES DE LA RELACIÓN ENTRE LA DINÁMICA INSTITUCIONAL Y LA POLÍTICA FISCAL

7.1. Distorsiones en el proceso de diseño del presupuesto y de la política fiscal

7.1.1. El proceso de formulación presupuestaria: dinámicas e inercias

A comienzos de la década de 1970, Caiden y Wildavsky (1974) destacaron las dificultades para predecir los ingresos y gastos fiscales en países en desarrollo, especialmente en contextos de alta inflación. Estas dificultades generan una serie de dinámicas que reflejan, a la vez que definen, los incentivos de carácter económico y político que caracterizan las relaciones entre el sector público y el resto de la estructura económica.

En este sentido, los entornos de elevada volatilidad suelen traducirse en un incremento de las presiones para la reasignación del gasto público, al tiempo que fomentan una serie de incentivos tendentes a la generación de recursos adicionales. Los autores concluyen que la persistente reprogramación presupuestaria, no sólo limita la capacidad de los gobiernos para acceder a condiciones de financiación más favorables, sino que consolidan mecanismos de negociación institucionales que suelen llevar a soluciones poco eficientes. Desde el punto de vista del gasto público, conviene destacar que la rigidez a la baja de algunas de las partidas que lo constituyen se agrava, dadas las perspectivas de los agentes involucrados en torno al mantenimiento del valor real de ese gasto[411].

[411] Para una visión amplia de los beneficios de largo plazo de una política de gasto público contenida y de las restricciones que conlleva para los actores institucionales con menores ingresos, pero no baja capacidad de negociación, ver el Informe "Ajuste Fiscal en América Latina y el Caribe: ¿Costos en el Corto Plazo, Beneficios en el Largo?", Elaborado por la Oficina del Economista Jefe del Banco Mundial para la publicación conjunta Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. Las restricciones que tendrían que enfrentar las rentas bajas en el corto plazo debido al recorte del gasto público, aunado a entornos de elevada volatilidad macroeconómica y las expectativas que éstos generan, definen un contexto en el que las partidas de gasto con mayor peso en el presupuesto se hacen rígidas a las baja. Todo ello limita los efectos beneficiosos de la estabilidad a largo plazo.

La constante revisión del presupuesto público, asimismo, genera una tensión permanente entre los actores políticos y económicos, lo cual afecta a la capacidad del Estado como agente estabilizador de los mercados en coyunturas adversas o la confianza que conceden los actores institucionales a la gestión financiera del gobierno.

Una expresión concreta de la formulación presupuestaria sujeta a reiterados cambios es el incremento de la propensión a los decretos presidenciales, el otorgamiento de facultades legislativas espaciales al poder ejecutivo y la utilización de créditos fiscales de corto plazo con el objeto de hacer caja desde el punto de vista fiscal[412]. La aplicación de este tipo de herramientas institucionales, no sólo agudiza la desconfianza y los conflictos entre poderes del Estado, sino que muchas veces cambia la responsabilidad por la ejecución presupuestaria hacia órganos del poder ejecutivo distintos de los que apoyaron la formulación presupuestaria. Esto influye sobre la propia coherencia del presupuesto y la gestión pública.

En el marco de la política fiscal en Venezuela, los cambios en el presupuesto una vez aprobado éste, fue fueron relativamente comunes durante el período bajo análisis. Ello se explica, en primer lugar, por la elevada volatilidad de los ingresos fiscales, los cuales dependen en buena medida de la evolución del mercado petrolero internacional y que experimentaron comportamientos divergentes de gran intensidad con el año 2008 como punto de inflexión. Esta volatilidad generó, a su vez, una serie de desequilibrios monetarios y cambiarios que deterioraron los ingresos reales del gobierno y le obligaron a hacer ajustes sobre la marcha. En segundo lugar, hay que destacar la influencia que ejercieron los ciclos electorales en la definición de las partidas de gasto, ciclos que se

[412] Ejemplo de ello lo representan las mencionadas Leyes Habilitantes que le fueron aprobadas a Hugo Chávez durante el período 2000-2010. A ello se sumó el amplio abanico de decretos a los que se apeló desde el poder ejecutivo para imponer decisiones que habían encontrado el rechazo del poder legislativo o de amplios sectores económicos y sociales. La laxa administración del gasto púbico con criterios discrecionales generaron un largo período de volatilidad económica que habría de verificarse después de 2008 y cuyos efectos se sienten aún en la actualidad.

intensificaron en la medida que el gobierno de Chávez requirió de una renovación constante de su legitimidad[413].

Durante el período 2000-2010, en términos generales, la revisión de las necesidades de financiación se canalizaron a través de la solicitud de ingentes créditos adicionales, los cuales son los instrumentos legales con los que cuenta el poder ejecutivo para obtener más recursos con los cuales hacer frente a ajustes de corto plazo en su política de gasto. Desde el punto de vista institucional, la facilidad con la que el gobierno de Hugo Chávez pudo hacer ajustes en el presupuesto a mitad de los ejercicios fiscales o, incluso con mayor frecuencia, debido al control casi absoluto ejercido sobre la Asamblea Nacional, la cual era receptiva a cualquier petición de recursos adicionales, o modificaciones en partidas presupuestarias. Este hecho fue consecuencia de la debilidad del marco institucional en la que se encuadraba la política fiscal, pues ni el poder legislativo, ni las propias instancias contraloras de los otros poderes, ni los partidos políticos de oposición fueron capaces de exponer las implicaciones desfavorables de los mencionados cambios y traducir esto en acciones concretas para detenerlos o revertirlos. La indisciplina fiscal asociada a esta práctica acarrearía, con el tiempo, graves secuelas en términos de estabilidad macroeconómica y sostenibilidad fiscal en el largo plazo.

En Chile, por su parte, las posibles distorsiones asociadas a la volatilidad de le economía o del marco institucional se fueron mitigando desde la propia llegada al poder del primer presidente democrático. Las instituciones fiscales creadas durante los últimos años de la dictadura militar y los primeros gobiernos democráticos, así como las surgidas a partir de 2001 limitaron en buena medida la ocurrencia de cambios presupuestarios de carácter extemporáneo. A ello contribuyeron factores de diversa

[413] Ortiz Mármol (2012) destaca que, más allá del fuerte influjo ejercido por la figura carismática de Hugo Chávez, su gestión de gobierno de caracterizó por la ineficacia en la resolución de los principales problemas de la sociedad venezolana, lo cual constituía una constante amenaza a su legitimidad. Esta legitimidad puesta en entredicho por amplios sectores sociales llevó a la organización de procesos electorales de todo tipo que influían en la definición de las directrices de la política fiscal. A la inestabilidad política, entonces, se sumaban las múltiples distorsiones de un gasto público en constante cambio, revisión y, por lo general, expansión.

índole, como la gradual consolidación de una política económica coherente e inmersa en los principios del libre mercado, o la paulatina incorporación al cuerpo institucional de derechos de carácter social y programas estructurados y con sentido de permanencia para atender las necesidades de los sectores con menos recursos.

El fuerte impulso al pluralismo democrático durante los gobiernos de Lagos y Bachelet permitió una eficaz canalización de las demandas sociales, lo cual permitió abordar los procesos de diseño presupuestario desde unas lógicas económicas y temporales relativamente holgadas. Si bien es cierto que durante el período 2000-2010, Chile no fue ajeno a tensiones de carácter social como protestas estudiantiles o presiones de grupos de derecha, conviene destacar que la gestión de las mismas se perfiló desde una dimensión integradora, lo cual, en lugar de socavar la dinámica presupuestaria y fiscal, le permitió fortalecerse al adecuarse mejor a las peticiones de los actores institucionales.

Incluso durante el desarrollo de episodios de crisis como el acaecido durante los años 2008-2009, la institucionalidad fiscal fue capaz de activar oportunamente las cláusulas del BESP, al tiempo que se ponían en marcha diversas estrategias de gestión de contingencias consensuadas entre los actores relevantes del proceso y en línea con lo establecido en la Ley de Transparencia Fiscal.

7.1.2. Establecimiento de pisos presupuestarios e impuestos asociados a ámbitos concretos

Tal y como se ha señalado, un elevado grado de volatilidad macroeconómica y un proceso presupuestario marcado por la incertidumbre y los cambios de carácter discrecional, de forma inevitable, crean dinámicas institucionales en las que los sectores afectados buscan establecer estrategias defensivas que les permitan, bien revertir los efectos de los cambios, bien mitigar la secuelas de los mismos. Estas estrategias pueden materializarse de muchas formas, siendo las más frecuentes el establecimiento de asignaciones de recursos mínimas vinculados con partidas de gasto concretas, pisos legales de gasto, mecanismos de indexación o porcentajes vinculados al PIB a alguna otra variable que permita una evolución en línea con la del resto de la economía.

El establecimiento de este tipo de ataduras fiscales limita la capacidad de la política fiscal para reaccionar a cambios de carácter coyuntural o a giros no esperados del escenario económico, lo cual se puede conllevar en problemas de "Fondo Común". Por otro lado, en la medida que los ingresos predestinados representen un porcentaje significativo del total de los ingresos fiscales, el presupuesto pierde su efectividad como instrumento de política fiscal, debilita su función gerencial y reduce la transparencia[414].

Schineller (2006) destaca que, para el caso chileno, la rigidez presupuestaria gira en torno al 50%–55%. A pesar de ello, el marco presupuestario chileno es el menos rígido de la región como consecuencia de la afectación de impuestos o los pisos de gasto.

De hecho, Alier (2006) indica que, en comparación con el grado de rigidez presupuestaria que tienen Argentina, Brasil y Ecuador, Brasil tiene el presupuesto más inflexible, con una rigidez equivalente al 84% del ingreso primario, mientras que el grado de rigidez presupuestaria de Chile representa en torno al 68% del ingreso primario, posiblemente en parte porque la Constitución chilena prohíbe la afectación de impuestos.

7.1.3. Operaciones extrapresupuestarias

Las operaciones extrapresupuestarias, como su nombre lo indica, son aquellas se realizan fuera del presupuesto del ejercicio. Desde el punto de vista del marco

[414] Prior (2011) señala que el nivel de gasto público asociado a un servicio público en concreto es el resultado de una decisión colectiva en la que, potencialmente, puede participar cualquier ciudadano. Una participación plural y abierta a un número amplio de sectores limita la imposición de asignaciones que favorezcan en demasía a un grupo en concreto por un período de tiempo indefinido. De este modo, mecanismos institucionales cada vez más democráticos tenderían a hacer que el gasto fuera más efectivo. Como factor adicional, el autor destaca que, además de una amplia discusión presupuestaria, el proceso de diseño del presupuesto y la definición de las partidas de gasto públicos son menos susceptibles a manipulaciones si se dispone de una abundante información de calidad que sea de fácil consulta por parte de los actores interesados. En suma, una participación amplia e plural, aunado a un suministro de información financiera y fiscal abundante permiten diseñar sistemas de gestión orientados hacia una toma de decisiones menos discrecional y, por lo tanto, más objetivo.

institucional, algunas de las operaciones fuera del presupuesto suelen asociarse con ámbitos considerados de "sensibles" como podrían ser la defensa nacional, actividades ligadas a las relaciones internacionales o el desarrollo de ciertos proyectos caracterizados por la necesidad de su confidencialidad.

Las implicaciones de estas operaciones extrapresupuestarias van más allá de su naturaleza o las complejidades de su estructura, extendiéndose a la recurrencia con las que se realizan o el carácter no previsible de su aparición en el marco de los compromisos financieros del Estado. Todo ello, aunado a la magnitud que pueden adquirir, puede generar graves distorsiones en el proceso definición presupuestaria y orientación de la política fiscal.

Jul (2006) establece que hay tres tipos de operaciones extrapresupuestarias: (i) gastos extrapresupuestarios, reconocidos como tales pero realizados por fuera del presupuesto; (ii) gastos encubiertos, que no son reconocidos como tales, ya sea por registrarse bajo la línea del balance o como ingresos negativos, y (iii) exacciones de las empresas públicas, que reflejan un tratamiento tributario y de distribución de dividendos distinto al aplicable a las empresas privadas en el mismo sector.

Estas operaciones pueden tener como propósito garantizar un horizonte de planificación más largo para ciertos programas o proteger áreas sensibles de la presión política, como en el caso de los gastos en defensa, ambos bien ilustrados por el caso de la Ley Reservada del Cobre en Chile.

A través de operaciones extrapresupuestarias, los gobiernos pueden eludir las restricciones y regulaciones fiscales, ya sean autoimpuestas, establecidas en la legislación o comprometidas en programas fiscales con vigilancia externa.

El caso más común es el de operaciones cuasifiscales de empresas públicas o entes autónomos, a través de las cuales se efectúan gastos como el pago de subsidios, la administración de programas o la ejecución de inversiones, que deberían realizar los ministerios u organismos del gobierno. Un ejemplo de ellas, son las operaciones de carácter cuasifiscal, las cuales suelen ser llevadas a cabo por los bancos centrales, especialmente en el contexto de salvatajes financieros como los realizados en Chile en 1983 y o Venezuela en 1993. Este tipo de operaciones han sido muy limitadas en el caso

de Chile, no así en Venezuela, caso en que se recurren a ellas con frecuencia, pues permiten el acceso a recursos no verificados por la Asamblea Nacional.

7.1.4. Gastos tributarios

Los gastos tributarios abarcan al conjunto de exenciones, los cuales suelen constituir una excepción a la normativa tributaria. Dado que se registran generalmente como rebajas a los impuestos, constituyen una forma de gasto público que no se plasma de forma clara en los presupuestos y que escapa de la verificación del resto del entramado institucional asociado a la política fiscal[415]. Según Domínguez (2014), los gastos tributarios son disposiciones que constituyen "…una excepción o desviación de la "norma impositiva" y que, en consecuencia, originan una pérdida de recaudación"[416].

Aunque todavía no se cuenta con una metodología universal que permita hacer comparaciones precisas entre países, existen estudios sobre la materia que permiten hacer constataciones importantes. Una de ellas es que los gastos tributarios tienden a ser más grandes en países en los que una proporción significativa de los ingresos fiscales proviene de la explotación de recursos naturales. También se observa que los gastos tributarios son abultados en países que tienen Estados de tamaños relativamente pequeños[417].

De forma similar a los gastos directos, los gastos tributarios afectan el balance presupuestario y comprometen recursos fiscales futuros. Más aún: muchos gastos tributarios generan dinámicas de derechos adquiridos, sin límite en la magnitud de los

[415] Tal y como destaca Domínguez (2014), el concepto de gastos fiscales o "*tax expenditures*") es desarrollado por primera vez en la literatura económica por Surrey (1973), aunque dicho concepto ya estuviera presenta bajo otras denominaciones en los estudios referidos a la gestión tributaria.

[416] Según este autor, los gastos tributarios suelen aplicarse mediante exenciones, gastos deducibles, beneficios fiscales como disminuciones de la base imponible, tipos impositivos reducidos en comparación con el estándar e importes deducibles de una cuota íntegra.

[417] Ver Jiménez y Podestá (2009).

compromisos fiscales. Por eso, los gastos tributarios pueden ser una fuente de pérdida de control del presupuesto.

7.1.5. Pasivos contingentes

Según Polackova (1999), los pasivos contingentes sólo se reconocen oficialmente después de presentarse el problema, mientras que lo que origina el pasivo, el valor en riesgo y el monto del desembolso fiscal que finalmente podría requerirse son todos inciertos. En la mayoría de los países, el sistema financiero representa el pasivo contingente implícito más grave. Asimismo, las autoridades fiscales se ven obligadas a hacer frente a las pérdidas y obligaciones del banco central, las administraciones provinciales, las empresas estatales y las grandes empresas privadas, las entidades presupuestarias y extrapresupuestarias y otras instituciones de importancia política.

Según esta autora, los pasivos del gobierno pueden ser directos o contingentes, explícitos o implícitos. Los pasivos directos son obligaciones cuyos resultados son previsibles, es decir: se sabe cuánto y cuándo hay que pagar. Por el contrario, los pasivos contingentes son obligaciones cuya exigibilidad depende de la ocurrencia de ciertos hechos, o de si las variables subyacentes toman ciertos valores o se encuentran dentro de cierto rango. Estas variables pueden ser de naturaleza exógena con respecto a la gestión estatal (por ejemplo, si se deben a un desastre natural) o endógena a esta (debido a políticas públicas).

Los pasivos explícitos, sean contingentes o directos, son obligaciones concretas creadas por ley o contrato[418]. Los pasivos implícitos representan obligaciones morales o cargas que, aunque no están establecidas por ley, pueden ser asumidas por el Estado para responder a ciertas expectativas o a la presión del mercado o de la opinión pública.

Los pasivos contingentes muchas veces están excluidos del análisis de la situación fiscal. En tales circunstancias, la activación de un pasivo contingente puede surgir como

[418] Lora Rocha (2017) ahonda sobre el problema de los pasivos contingentes, poniéndolo en contexto de los que califica como riesgos fiscales.

una sorpresa que no solo incide sobre los balances fiscales, sino también sobre la percepción de riesgos fiscales de analistas e inversionistas.

La capacidad de los Estados para enfrentar la activación de pasivos contingentes depende en buena medida de sus mecanismos de administración de riesgos, como acciones preventivas o mitigatorias, así como también de la existencia de fondos de reserva o de contingencia fiscal en los propios presupuestos.

7.1.6. Impacto de la informalidad presupuestaria en el desempeño de la política fiscal

Las disfuncionalidades presupuestarias mencionadas se constituyen en prácticas que alteran, no sólo la buena marcha del proceso de diseño y ejecución de la política fiscal en el corto plazo, sino que, de una u otra forma, reducen la capacidad de la política fiscal para lograr sus objetivos de largo plazo con lo que ello conlleva en términos de la solidez del entramado institucional sobre el que se establece. Estas prácticas fiscales suelen darse con mayor intensidad en entornos en los cuales el grado de discrecionalidad en la toma de decisiones es elevado, mientras que tienden a desaparecer en la medida que los controles parlamentarios y el principio de transparencia se van imponiendo paulatinamente.

Los mecanismos que contribuyen a deteriorar la confianza de los actores económicos en la política fiscal incrementan la incertidumbre sobre la disponibilidad de recursos, suelen propiciar un incremento de la rigidez del gasto, al tiempo que limitan la eficacia de los sistemas de control y ejercen un efecto desplazamiento de las decisiones fiscal fuera del presupuesto, dejando al margen a las instituciones competentes y creando los incentivos para la conformación de instituciones informales de todo tipo.

Una vez que se socava la integridad del presupuesto formulado con base en la interacción de las instituciones formales en el terreno fiscal quedan en entredicho, no sólo el cumplimiento de compromisos y/o metas plantados por el mismo, sino que se restringe la capacidad de los actores institucionales para gestionar los cambios, desarrollar la planificación de próximos ejercicios fiscales y controlar la correspondencia el diseño y la ejecución de la política fiscal en su conjunto.

La irregularidad de los procesos presupuestarios debido al fuerte carácter discrecional que posee ha sido una de las principales trabas para una gestión eficaz de la política fiscal venezolana. Al paulatino desmontaje de los diferentes niveles institucionales de control, así como de los espacios para el debate abierto y plural de las propuestas planteadas por los principales actores del gobierno, el resto de la administración central, las instancias descentralizadas y los actores privados, tanto de índole empresarial, como social, siguió una cada vez más acusada injerencia de la figura presidencial, la cual rebaso sus límites originales para extender su influencia al ámbito legislativo.

La enorme influencia ejercida por Hugo Chávez, no sólo en la filosofía subyacente a la política fiscal, sino en aspectos más concretos del diseño y ejecución de la misma, trajo consigo el supeditar la eficacia y eficiencia del gasto público, por ejemplo, a objetivos vinculados con el sostenimiento de la red de apoyos políticos que le permitían la compra de legitimidad y estabilidad para el régimen.

La reducción del carácter formal de la gestión fiscal a un mero trámite que sólo respondía a los intereses del poder ejecutivo, la volatilidad de las decisiones en esta materia, el carácter opaco de las decisiones e, incluso, la utilización de los instrumentos de la política presupuestaria como armas en contra del sector de oposición y los órganos institucionales en los que poseían representación mayoritaria[419], condujeron a un

[419] En torno a la relación entre recentralización de las decisiones en torno al uso recursos públicos y el empleo de los mismos para anular la capacidad de gestión de los entes descentralizados en manos de la oposición, Delgado (2008) refiere que Hugo Chávez y sus equipos técnicos no compartían, por ejemplo, que los programas de interés social o de mejora en ámbitos como la educación, la salud o la asistencia a las familias con menores recursos fueran compartidos con gobernaciones y alcaldías, más aún si estas eran de oposición. A partir de 2002, las misiones fueron sustituyendo, en la práctica y gracias a la ingente entrada de recursos derivados del incremento de los precios del petróleo, a las competencias que tenían los niveles intermedios de gobierno. Para la administración de los recursos adicionales no se emplea la estructura institucional formal, sino que se crean nuevas instancias dependientes directamente de las decisiones de Hugo Chávez.

manejo inescrupuloso de los recursos públicos que beneficiaban a los círculos de poder el chavismo[420].

En suma, cuando la informalidad institucional se convierte en la base sobre la cual se estructura la política fiscal y, en concreto, las decisiones de gasto público, ello tiene efectos contraproducentes sobre el rendimiento de los recursos públicos. Ello, asimismo, transmite un mensaje al resto de los actores demandantes de recursos acerca del carácter imprevisible de las decisiones fiscales, lo cual genera un efecto multiplicador en la aparición de nuevos canales informales que permitan acceder a los espacios sonde las directrices son adoptadas.

Los mecanismos que trasladan decisiones de política pública y fiscal fuera del presupuesto, procuran incrementar el grado de opacidad en el proceso de toma de decisiones fiscales, lo cual les suele acercar a prácticas informales como la formación y sostenimiento de redes clientelares y las relaciones de corrupción. De este modo se erosionan principios clave del proceso de diseño y ejecución de la política fiscal, como la transparencia, rendición de cuentas y apertura de las cuentas públicas al escrutinio de todos los ciudadanos.

[420] Otro ejemplo ilustrativo del uso cada vez más irregular de los recursos públicos durante el gobierno de Chávez fue la parálisis a la que sometió el presupuesto de las universidades nacional, las cuales eran centros de abierta oposición al chavismo. En este sentido, no sólo se negó de forma sistemática la adecuación de los presupuestos a la dinámica, cada vez más vertiginosa, de la inflación, sino que se creó una multiplicidad de nuevas "universidades" o centros de estudios superiores que permitían mantener a ante la opinión pública un discurso de apoyo a la educación y eran controladas de manera férrea por el poder ejecutivo. Nahón-Serfaty (2018) señala que desde la llegada de Hugo Chávez al poder en 1999, éste creó un sistema universitario paralelo al sistema de universidades autónomas, el cual tenía como cometido el adoctrinamiento político y el control social sobre la calidad educativa y de investigación. El autor señala que "la estrategia chavista se ha enfocado en reducir de facto el financiamiento de las universidades públicas, en eliminar su autonomía para elegir autoridades y órganos de cogobierno, atacar de manera sistemática la libertad académica, y perseguir a profesores y estudiantes, llegando al asesinato y la cárcel".

7.2. Influencia de la estructura institucional, la tradición política y la visión de la política fiscal

7.2.1. Impacto de la variable institucional en la economía

Tal y como señala Lora (2008) para los casos de Chile y Venezuela: "los cambios que ocurrieron en el panorama político en las últimas décadas alteraron la efectividad de las políticas macroeconómicas a través de diversos canales, empezando por la política fiscal. Para entender las implicaciones de estos cambios en el manejo fiscal es preciso tener presente que las posibilidades que tiene cualquier país de mantener la disciplina fiscal están muy influidas por el grado de severidad de dos problemas: el de "Fondo Común" y el de "agente-principal"[421].

El primero de estos problemas ha sido abordado por Stein, Talvi y Grisanti (1999) para una muestra de países de América Latina, concluyendo que el incentivo a gastar más cuando otros pagan es mayor cuando hay un mayor grado de fragmentación partidista, la discrecionalidad en la administración de los recursos fiscales es elevada a nivel del poder ejecutivo o hay pocos contrapesos por parte del resto de los actores institucionales. Estos autores también identifican que el problema de "Fondo Común" se agrava cuando los partidos de gobierno tienen una representación minoritaria en el parlamento.

Hallerberg y Marier (2004), por su parte, establecen que los niveles de gasto público suelen ser elevados cuando los políticos tienen mayores incentivos para responder directamente a sus electores, más que al partido político al que pertenecen. Ello se asocia a la posibilidad de que pequeños partidos o movimientos políticos tengan representación en el legislativo.

En este sentido, también cabe destacar la influencia de la capacidad fiscal de los entes descentralizados, así como los problemas que se pueden generar en torno a su

[421] El desarrollo de los principales problemas asociados a la institucionalidad fiscal fueron tratados en el punto 2.5.2 de la presente investigación.

gestión fiscal cuando no está limitada restricciones de endeudamiento, lo cual obligaría a la intervención de los gobiernos centrales.

Tomando como referencia estos planteamientos, se puede establecer que el marco institucional general y el fiscal, en particular, son determinantes para mejorar los resultados fiscales y hacer que éstos sean estables en el largo plazo: instituciones presupuestarias más restrictivas, tanto en términos de límites numéricos a los resultados fiscales, como de una mayor jerarquía a favor de quienes tienen mayores incentivos a mantener las finanzas bajo control, tienden a favorecer menores niveles de déficit fiscal. Sin embargo, pese a esta evidencia general, hay que tener en cuenta que las instituciones presupuestarias son parte de un juego más amplio, que a veces trasciende el propio proceso presupuestario y fiscal.

En el marco del proceso de formulación y ejecución de la política fiscal se toman decisiones y se establecen relaciones institucionales que trascienden la definición de la magnitud del gasto público, su composición o el establecimiento de cualquier otro parámetro cuantitativo. En este sentido, este proceso constituye un escenario donde se llevan a cabo numerosas transacciones políticas que permiten que otras políticas y reformas tengan lugar.

Estos intercambios son necesarios y habituales en las democracias donde los intereses de los actores institucionales son diferentes a los intereses del poder ejecutivo, el impacto de las reformas al proceso presupuestario depende en gran medida de cómo alteran el número de actores y los incentivos que ellos tienen para participar del proceso presupuestario y de los intercambios políticos. Por ello, cuando se analiza el impacto de las reformas al proceso presupuestario es importante estudiar la adaptación de los actores a las nuevas reglas existentes.

En muchos casos se aprecia cómo el impacto de las reglas depende del juego político general. Así, las reglas que funcionan son aquellas que permiten hacer más eficiente las transacciones políticas. Por el contrario, aquellas que buscan mejorar ciertos resultados fiscales sin tener en cuenta los incentivos subyacentes tienen mayor probabilidad de ser eludidas.

Un ejemplo en los casos de Chile y Venezuela es la regla que prohíbe a los legisladores incrementar los gastos establecidos en la propuesta presupuestaria del poder ejecutivo, a menos que se identifiquen fuentes alternativas de financiación. El espíritu de esta regla es que si los legisladores deciden incrementar los gastos para obtener cierto rédito político, sólo puedan hacerlo en la medida en que internalicen el coste político de tener que incrementar los impuestos. Sin embargo, esta regla es violada por los legisladores mediante incrementos de las estimaciones de ingresos o mediante la reasignación de partidas.

Si bien en el caso de Chile este tipo de acciones está muy acotado y suele responder a objetivos coyunturales de los grupos legislativos, en Venezuela, la alteración de las estimaciones de ingresos ha beneficiado directamente al gobierno, dado el control que éste ha ejercido sobre la Asamblea Nacional. El control que se tiene sobre la estimación de los parámetros del BE en Chile impide o minimiza la probabilidad de que el gobierno o los legisladores manipulen estimaciones referidas al precio del cobre, hecho que ocurría en los años ochenta, pero que ahora luce cuesta arriba debido a la supervisión que ejercen todos los poderes nacionales, organismos autónomos e, incluso, comisiones independientes[422].

En el caso de Venezuela, la no aplicación de reglas fiscales, el abandono de los mecanismos de estabilización o la perdida de independencia de los otros poderes y el resto de las instituciones contribuyeron a que el precio del petróleo, principal variable de cálculo presupuestario por el lado de los ingresos, fuera manipulada en función de los recursos que desean ser administrados discrecionalmente por el poder ejecutivo. Es así como, entre 2003-2010 los ingresos extrapresupuestarios y cuasifiscales experimentaron un considerable incremento con el objeto de eludir el ya débil control parlamentario pero, en especial, minimizar la visibilidad en la gestión de los recursos par parte de la opinión pública[423].

[422] Ver Siavelis (2002).

[423] Ver Monaldi, Gonzalez, Obuchi y Penfold (2006).

De esta manera, reformas a ciertas instituciones presupuestarias pueden ser inefectivas porque no son implementadas, e incluso porque aunque sean implementadas, hay formas de eludirlas. Tal es el caso, por ejemplo, de la aprobación del FEM en Venezuela y su precario recorrido a través de los tortuosos caminos de la gestión fiscal de la etapa chavista durante 2000-2010.

Otro elemento a tener en cuenta es que la influencia de los cambios institucionales o la propia capacidad de los actores institucionales para llevar a cabo sus funciones tienen implicaciones que, no sólo afectan a los resultados fiscales, sino que tienen un impacto considerable sobre el desempeño macroeconómico general. En efecto, la política fiscal es un instrumento de política más con el que cuenta el Estado para moderar y canalizar las relaciones que se producen en el seno del mercado.

En este sentido, Acemoglu, Johnson y Robinson (2004) establecen que hay un vínculo directo entre institucionalidad y crecimiento económico. Para estos autores, la evolución del capital humano, la tasa de innovación en tecnología, la definición de políticas públicas, como la fiscal o de la formación de capital físico serían el resultado del andamiaje institucional existente. Los dos variables centrales para el estudio del proceso de crecimiento son: (i) las instituciones políticas y (ii) la distribución de los recursos en la sociedad.

La primera variable se asocia al poder político formal en la sociedad, mientras que la segunda determinaría el poder que ejerce, no sólo el mercado, sino también el Estado sobre los procesos de asignación de los recursos. Es importante señalar que la idea que se expresa a través de la "distribución de recursos" no se limita a la distribución del ingreso en la sociedad, sino que también incorpora otras fuentes de recursos de carácter coyuntural que podrían ser utilizadas para influir en la definición de las "reglas del juego" de la sociedad.

Las variables institucionales han ocupado un lugar importante dentro del trabajo empírico dirigido a establecer las causas de la evolución de los diferentes ámbitos de la economía, como el crecimiento económico. Así por ejemplo, Barro (1997) encuentra que variables tales como el índice de democracia y el indicador de la fortaleza del "Estado de Derecho" pueden explicar una fracción importante de las diferencias en las tasas de crecimiento del producto por habitante entre países.

En este sentido, Barro encuentra, por ejemplo, un efecto negativo de la inflación sobre el crecimiento, resultado que también podría ser examinado desde la perspectiva del marco institucional vigente. Desde la óptica del análisis del marco institucional, el banco central tiene una influencia directa en la estabilidad de precios de la economía. Así, un elevado grado de autonomía del banco central respecto al gobierno afectaría la capacidad de negociación de aquellos que pierden con la inflación en relación a aquellos sectores que se benefician de este proceso.

La literatura, incluso, muestra evidencias de que el grado de estabilidad política tendría una influencia apreciable en la inflación, puesto que en escenarios de alta conflictividad, los actores institucionales, como los partidos, no estarían dispuestos a asumir los costes de la disciplina fiscal, incrementando la probabilidad de recurrir a la financiación monetaria del gasto fiscal. Desde esta perspectiva, la inflación reflejaría un cuadro de crisis institucional, el que en alguna medida repercutirá sobre la tasa de crecimiento del país.

Barro también identifica un importante papel de las instituciones en el comportamiento de variables como la deuda pública y el gasto de gobierno, las que, de acuerdo a los resultados obtenidos por él, serían importantes para explicar el crecimiento de una economía largo plazo. La evolución de las finanzas públicas, y la trayectoria seguida por el gasto público y la estructura tributaria guardará una estrecha relación con la influencia política de quienes serán potenciales beneficiados con dicho gasto, con relación al peso de quienes serán gravados para financiarlos. Como es evidente, dicha dinámica no es neutral al dinamismo que registre la economía.

En este sentido, el conflicto de intereses que implica toda asignación de recursos, debería dirimirse de forma tal que todos los implicados en el mismo tengan las mismas oportunidades de ganar. Así, las instituciones políticas son básicas en la resolución de esos conflictos distributivos y la definición de acuerdos preferibles al uso de la fuerza.

7.2.2. La dinámica institucional en democracia: una aproximación desde el ámbito fiscal

El grado de apertura y pluralismo en el proceso de diseño y aplicación de la política fiscal está vinculado a instituciones políticas caracterizadas por un mayor grado de democratización. En efecto, muchos estudios empíricos encuentran una elevada correlación entre la presencia de instituciones democráticas y mayores niveles de riqueza y bienestar[424].

Przeworsky y Curvale (2007) señalan que un entorno democrático, sin embargo, no constituiría el único requisito, ya que las instituciones no sólo deben procesar los conflictos, sino que también deben producir mejores resultados preferibles al uso de la fuerza para todos los grupos implicados en las decisiones de forma continuada.

Asimismo, tal y como afirma North (2005), instituciones sostenibles en el largo plazo no significa, sin embargo, que éstas no cambien o se adapten a nuevos entorno y condiciones. El cambio institucional es, como lo plantea la teoría neoinstitucionalista, la fuente del cambio histórico

Los gobiernos de Ricardo Lagos y Michelle Bachelet, así como el de Hugo Chávez, muestran algunos paralelismos, así como un amplio conjunto de diferencias, no sólo en lo que se vincula con las condiciones institucionales iniciales que les tocó asumir, sino a la naturaleza de sus propuestas y la trayectoria de sus gestiones.

Desde el punto de vista de las condiciones iniciales asumidas, es posible identificar notables diferencias en la naturaleza del entramado institucional. En 1999-2000, momento de la ascensión al poder de Ricardo Lagos y Hugo Chávez, ambos países mantenían un entorno en el que prevalecía el juego democrático aunque con claros matices, tanto en lo que respecta a la solidez de las instituciones políticas, como en lo referido a la eficacia de los mecanismos de distribución de los recursos en la economía.

[424] Lipset (1992), entre otros.

En este sentido, mientras la sociedad chilena había apostado por el fortalecimiento del sistema de partidos, la economía de mercado con un acento creciente en lo social y mecanismos de negociación cada vez más plurales, en un marco de estabilidad política y económica, Venezuela salía de una década de volatilidad en prácticamente todos los ámbitos de la vida nacional[425].

En Chile, una vez superados el momento de ruptura con la dictadura y la transición hacia la democracia, los actores políticos realizaron grandes esfuerzos por darle forma a un Estado de Derecho y corregir todas las malformaciones que se venían arrastrando en áreas como la de los derechos humanos o la integración de todas las posturas ideológicas. En este sentido, la Concertación fue un experimento de convergencia política muy exitoso, pues en él se dieron procesos de participación y negociación que se proyectarían al resto de la sociedad chilena en un futuro no lejano.

Venezuela, por el contrario, asistía al derrumbe de los dos principales partidos políticos, AD y Copei, los cuales habían mantenido una posición preeminente desde la caída de la última dictadura en 1958. La presidencia de Rafael Caldera, fundador de Copei y uno de los líderes, posteriormente, del grupo más crítico al sistema de partidos venezolano, fue el reflejo de la desintegración de dicho sistema, la consolidación de una nueva forma de hacer política en la cual irrumpían formas de organización exclusivamente electorales y una profunda crisis de liderazgo, la cual sería capitalizada por Hugo Chávez[426].

La llegada de Ricardo Lagos al poder representó un avance notorio para la democracia chilena desde varios puntos de vista. En primer lugar, un representante del PSCh asumía la presidencia, lo cual no sólo aseguraba la alternabilidad de las fuerzas políticas en el interior de la Concertación, sino que resumía la superación de algunos de los prejuicios y miedos que aún pudieran hallarse presentes en la sociedad chilena a raíz de la experiencia de Salvador Allende. Ello quedaría ratificado al final de la gestión de Lagos con los niveles de popularidad alcanzados.

---

[425] Ver Dávila (2000).

[426] Ver Del Búfalo y López Maya (2006).

En segundo lugar, el reñido resultado de las elecciones entre Lagos y Lavín permitía contrastar el grado de competencia existente en el sistema de partidos chileno después de diez años de gobierno de la Concertación. Aunque todavía habría que esperar dos períodos constitucionales más para que la derecha llegara a gobernar de manera democrática, quedaba manifiesto el compromiso de la clase política con la transparencia y el reconocimiento del rival. En tercer lugar, y no menos importante, lo constituyó la demostración de fuerza de la institucionalidad chilena, adquirida ésta al calor de la cada vez más sólida participación de la ciudadanía[427].

Por su parte, Hugo Chávez se hace con el poder con un mensaje de ruptura institucional basado en la necesidad de refundar la República. Con un discurso crítico a buena parte de las formas y mecanismos del modelo de democracia venezolano, y la promesa electoral de acabar con los partidos existentes, todo ello en un marco de clara división de la sociedad, Chávez logra la presidencia. Al contrario de la experiencia chilena, su candidatura no es el resultado de un proceso de democracia interna, sino que es la consolidación de un liderazgo carismático y, desde cierta óptica, mesiánico.

Asimismo, y a pesar de algunos mensajes tranquilizadores emitidos muy cercana la fecha de las elecciones, Chávez no representa la resolución de los conflictos que habían jalonado a la sociedad venezolana en los últimos años, sino que encarna algunos de los peores temores y presagios para buena parte de la población. Si bien la principal promesa de Chávez conllevaba la redefinición del marco institucional venezolano, ningún hecho concreto o referencia anterior hacía esperar que esta redefinición reflejara los deseos de cambio que la ciudadanía exigía o permitiera alcanzar mayores cotas de estabilidad.

Ricardo Lagos presenta ante la sociedad chilena un plan de gobierno que preserva la integridad institucional, tanto en el plano político, como en el económico. Su principal aporte radica en el redimensionamiento del ámbito social, tal y como cabría esperar de un representan te de un partido de izquierda. Dotar de mayor estabilidad a las instituciones políticas y económicas garantizaría el desarrollo de nuevas políticas

[427] Navia y Joignant (2000).

encaminadas a mejorar las condiciones de vida del ciudadano chileno promedio, tanto desde la dimensión de nuevos derechos, como desde la de progresos en lo material.

El caso venezolano, por el contrario, representaría la revisión de toda la institucionalidad vigente. Revisión que, si bien era ofrecida como respuesta radical a los problemas de la sociedad venezolana, implicaba el reforzamiento de algunas instituciones en detrimento de otras. El sesgo presidencialista, la recentralización de competencias y funciones en torno al poder ejecutivo, y la minimización de la competencia política en aras de la fortaleza del Estado, fueron algunos de los ámbitos redefinidos en detrimento del poder parlamento, la autonomía de estados (regiones) y municipios y la independencia de organismos tan importantes como el banco central. Todo ello tendría serias implicaciones en términos de gobernabilidad y estabilidad económica, pues suponía el regreso a un modelo de gobernanza más cercano al que imperaba en Venezuela antes de 1958, que al que se había definido con la democracia de la Constitución de 1961[428].

Ambos esquemas, como cabría suponer, se traducirían en procesos de diseño y desarrollo de la política fiscal claramente divergentes. Ello, desde un punto enunciativo y, en muchos aspectos también programático, desde posiciones de izquierda.

La institucionalidad económica de los gobiernos de Lagos y Bachelet representarían una evolución gradual hacía estadios más incluyentes. El desarrollo del concepto de BESP para dotar de mayor estabilidad a la política fiscal y la introducción de amplias capas de derechos y medidas para combatir la pobreza y la desigualdad, propenderían a la consolidación del modelo capitalista de libre mercado, pero con un claro y cada vez mayor acento social.

En el caso de la gestión de Hugo Chávez, si bien se pretendía, al menos en el plano formal, un mayor grado de diversificación productiva con el objeto de corregir las distorsiones del modelo rentístico petrolero y la llamada enfermedad holandesa, en la práctica, la acción del gobierno supuso un reforzamiento de la dependencia de la

[428] Guerra (2007).

política fiscal a los ingresos petroleros, con todo lo que ello implica en términos de deterioro de los mecanismos de asignación del mercado[429].

La política fiscal desarrollada en los casos de los gobiernos chileno y venezolano se pondría a prueba, tanto con el explosivo crecimiento de los precios de las materias primas en los mercados internacionales, como con la crisis de 2008. Mientras que los efectos de ambos episodios se verían asimilados y moderados por el esquema de BE, anticíclico por naturaleza, y la acción de los programas sociales, en el caso de Chile[430], la intensificación del sesgo procíclico de la política fiscal en Venezuela se traduciría en una nueva fase de crecimiento desmesurado del Estado y ampliación de la influencia en la economía, y un ajuste draconiano con posterioridad, del cual el país seguiría sufriendo las consecuencias bien entrada la década de 2010-2020[431].

Tal y como se evidencia, Chile y Venezuela son dos casos paradigmáticos en torno a la gestión de los recursos generados por la expansión de los precios de las materias primas durante 2000-2010. A pesar de las medidas anticíclicas emprendidas por el gobierno chileno, y dada la situación de la economía venezolana, la entrada en la fase decreciente del ciclo planteó desafíos en términos de sostenibilidad de la política fiscal. En este sentido, el modelo sobre el que se sustenta la explotación y aprovechamiento del cobre en el caso de Chile y el petróleo, en el de Venezuela, cobra una renovada importancia para el diseño y la aplicación de la política fiscal[432].

---

[429] Ver Baldini (2005).

[430] Ver Borensztein, Piedrabuena, Ossowski, Mercer-Blackman y Mille (2013).

[431] Ver Lander y Navarrete (2007), quienes relacionan las particularidades del caso venezolano con el contexto latinoamericano en un momento de resurgimiento de los postulados económicos de la izquierda revolucionaria. Resulta interesante, asimismo, la visión de Zambrano Sequín (2009) en la que se profundiza en la evolución de la política fiscal y cómo ésta estuvo condicionada por la erosión de los mecanismos de transmisión de la misma.

[432] Ver Ostrom (1990).

En el caso del petróleo, de no producirse nuevos descubrimientos geológicos, Venezuela afrontaría la necesidad de llevar a cabo procesos continuos de exploración que permitan el reemplazo de las reservas existentes, a fin de no perder sus activos. En la actividad minera, como es el caso de Chile, en que la necesidad de participación de empresas privadas se hace cada vez más evidente, el contexto global podría resultar desfavorable para el desarrollo de nuevos proyectos. De hecho, todo parece indicar que la evolución tecnológica y la incorporación de nuevos competidores al mercado torna indispensable el aporte de la inversión privada con el objeto de alcanzar elevadas cotas de eficiencia que aseguren la competitividad y rentabilidad necesarias para permanecer en la actividad. En ese sentido, el marco regulatorio y el régimen fiscal implantados representan dos de los principales factores que tienen en cuenta los inversores, ya sean de capitales nacionales o extranjeros.

La institucionalidad asociada a las industrias extractivas en Chile y Venezuela requerirá de medidas para adaptarse a las nuevas condiciones internacionales. En este sentido, ambos gobiernos tendrán que hacer frente a grandes inversiones para el inicio de los proyectos, los cuales requieren de un largo período de producción continua para ser recuperados.

Asimismo, la elevada incertidumbre que rodea a las actividades extractivas, la cual se vincula a la volatilidad del precio internacional y el nivel potencial de producción sujeto a hallazgos geológicos, costo de los insumos y riesgo político intrínseco, imprimirá cada vez mayor complejidad a la gestión de los recursos derivados de las mismas y una exigencia creciente de instituciones fiscales con una rápida capacidad de respuesta.

Estos aspectos no son exclusivos de las industrias extractivas, sin embargo la magnitud de las mismas adquieren una escala y relevancia macroeconómicas que las distinguen singularmente. Asimismo, realzan la importancia y la complejidad que tiene la tributación y el manejo fiscal de las rentas generadas por dichos sectores.

Un factor adicional lo constituye la propiedad legal de los recursos[433]. En Chile y Venezuela los minerales e hidrocarburos, respectivamente, que yacen en el subsuelo pertenecen a los Estados e integran el dominio público de sus ciudadanos. En este sentido, son los Estados, a través de sus gobiernos, los que detentan la potestad legal para establecer las diferentes condiciones para la explotación económica de los recursos.

La soberanía del Estado sobre los recursos naturales no renovables se traduce en políticas concretas de explotación. En el caso chileno, el modelo gira en torno a la posibilidad de que la explotación del recurso se lleve a cabo, tanto por CODELCO en exclusividad, como con la asociación con terceros, mientras que en Venezuela, la explotación se lleva a cabo por cuenta propia y a través de una única empresa estatal, PDVSA[434].

Esta situación, como ya se ha tratado, impone una serie de desafíos en la definición de los objetivos de la estrategia fiscal. El principal reto consiste en lograr un balance entre la necesidad del gobierno de maximizar los ingresos fiscales derivados de estos sectores y los incentivos que se ofrecen a los agentes privados para garantizar su participación en las actividades de exploración y producción, en el caso en que exista la posibilidad de hacerlo.

7.3. Aspiraciones sociales en la relación entre el marco institucional y el gasto público

7.3.1. Aportes institucionales en el ámbito de la política social

Otro de los aspectos que ha contribuido a definir la orientación de la política fiscal y la institucionalidad asociada es el marcado interés por el desarrollo de una estructura de programática que contribuya a abordar los grandes problemas sociales.

---

[433] Ver Ostrom (1990).

[434] El modelo predominante en AL es aquél en el cual la explotación en desarrollada en exclusividad por el Estado, mediante una empresa establecida para tal fin. Asimismo, cabe destacar que la mayor parte de las principales empresas estatales latinoamericanas dedicas a la extracción de recursos naturales no renovables se orientan al negocio de los hidrocarburos.

En el caso de Chile, las dos gestiones socialistas identificaron la necesidad de dotar a la política fiscal de una mayor estabilidad, así como de sostenibilidad en el largo plazo con el objeto de eliminar de la pobreza y disminuir la desigualdad, sus dos principales objetivos. La asociación entre políticas fiscales estables y sostenibles, y optimización de los objetivos planteados se reforzó a medida que las administraciones de Lagos y Bachelet obtenían resultados favorables en estas dos áreas.

Aunque los avances en la consecución de ambos objetivos ha sido asimétrico, pues se percibe que aún falta recorrido para mitigar la desigualdad, es posible afirmar que la pobreza se ha llevado a niveles bajos con respecto al pasado, la región e, incluso, la situación de muchos países considerados del primer mundo. Asimismo, esta disminución en los niveles de pobreza no parece que tenga un carácter coyuntural o pasajero, sino que se evidencia como un logro a ser proyectado en el largo plazo.

El objetivo de disminuir de forma significativa la desigualdad, por su parte, encontró obstáculos mayores durante las dos gestiones socialistas, pues mayor era la complejidad asociada a este fenómeno. A pesar de que la chilena ya era, para entonces, una economía con un grado de solidez importante, el ámbito social aún presentaba un considerable cúmulo de reivindicaciones sociales pendientes. Unas, herencia de la larga dictadura que privilegió la actividad productiva y comercial, otras, consecuencia de las tensiones entre quienes detentaban el poder económico y quienes abogaban por políticas públicas más amplias y transversales.

Dotar a la política fiscal de mecanismos estabilizadores capaces de emitir un mensaje claro: un mayor gasto social y una estructura tributaria más progresiva no son sinónimo de déficit fiscal fue, tal vez, uno de los mayores aportes en materia de desigualdad que realizaron los gobiernos de Lagos y Bachelet. Esto, claro está, sin desmedro del gran avance que experimentaron los programas sociales durante su transcurso.

Durante el gobierno de Ricardo Lagos el énfasis de la acción política se orientó a las reformas modernizadoras del Estado y a la construcción de la llamada agenda pro-crecimiento acordada con el empresariado. En lo social, primaron el sector salud y las nuevas estrategias encaminadas a la disminución de la pobreza. En este período se buscó incorporar una noción de derechos en la gestión de la política pública diseñando

una agenda mínima de prestaciones sociales garantizada, canalizada a través del Plan AUGE en salud (Plan Asistencial de Garantías Explícitas de tipo universal)[435] y el Sistema Chile Solidario[436]. Los programas de empleo temporal, que implicaron cierta discontinuidad de los programas previos con enfoque territorial, concentraron buena parte de los esfuerzos públicos, pues se consideró que el acceso al mercado de trabajo sentaba las bases de una integración más completa en otros programas de carácter social.

En términos de la estructura económica, desde los inicios de la gestión de Ricardo Lagos, quedó en evidencia un elevado grado de consenso en torno al mantenimiento de la estructura institucional y la Constitución heredada del período predemocrático. Esta actitud tendría su origen en el "aprendizaje traumático" de la clase política chilena, que optó por una salida negociada e instrumental, libre de las dimensiones de una revisión más abierta de los acuerdos establecidos durante toda la década de los noventa del siglo XX.

En este sentido, el ritmo de los cambios en materia económica tendría que ser gradual, tal y como había sido patente en los otros gobiernos de la Concertación. Ello aseguraba el respaldo de la mayor parte de los actores económicos nacionales de mayor

[435] El Plan de Acceso Universal de Garantías Explícitas (Plan AUGE) fue establecido por la Ley Nº 19.966 del 1 de julio de 2005. Es una reglamentación sanitaria que garantiza el acceso a un conjunto amplio de prestaciones sanitarias para todos aquellos cotizantes o afiliados al Fondo Nacional de Salud (FONASA) o una Institución de Salud Previsional (ISAPRE).

[436] Palma y Urzúa (2005) definen al Sistema Chile Solidario marco de protección social para las familias en extrema pobreza que combina elementos de asistencia y promoción desde una perspectiva integradora. Este sistema se centra en la familia como unidad de intervención y entiende la extrema pobreza como un problema multidimensional que no se relaciona solamente con la falta de ingresos monetarios, sino que también con un escaso capital humano y social y con una alta vulnerabilidad ante sucesos que afectan a las familias (enfermedades, accidentes, cesantía, entre otros). Su objetivo es incorporar a las familias que viven en situación de extrema pobreza o indigencia a la red de protección social del Estado, definiéndose como meta de cobertura al universo de las 225 000 familias indigentes existentes en Chile al año 2000.

peso en los ámbitos productivo y comercial[437], así como de los organismos multilaterales y los grandes grupos económicos internacionales.

Aunque en el ámbito político comenzaban a darse pasos más firmes en cuanto a la representación más diáfana de las minorías sociales y se abrían nuevas oportunidades para una participación más plural en el proceso de toma de decisiones, el principio según el cual la construcción de acuerdos armónicos y ordenados era la esencia misma de la evolución de la democracia chilena desde 1990, no pudo ir más allá de los pactos y los espacios ya establecidos.

Así, es posible afirmar que el gobierno de Lagos marcó un hilo de continuidad con los dos primeros gobiernos de la Concertación e, incluso, con muchas de las acciones llevadas a cabo por la dictadura, fundamentalmente, en lo que respecta a la consecución de los equilibrios macroeconómicos, la estabilización monetaria, la generación de superávit fiscal, la apertura hacia el exterior, el aprovechamiento de las ventajas comparativas, entre otros aspectos[438].

La necesidad de emitir un claro mensaje, tanto a los actores económicos internacionales, como a los sectores empresariales y grupos políticos de la derecha se intensificó ante el sólido respaldo obtenido por estos últimos en las elecciones que llevaron a Lagos a la presidencia. En este sentido, el desarrollo del concepto del BESP fue visto como una vía para dotar de mayores instrumentos estabilizadores a la economía, al tiempo que respaldaba los argumentos en favor de una paulatina ampliación de las políticas sociales de índole progresista.

---

[437] Tal y como afirma Covarrubias (2004), el sector empresarial con el que todo gobierno desde la dictadura debe contar es aquél "…es el que se desarrolló aprovechando las oportunidades abiertas en las áreas más dinámicas de la economía nacional y en aquéllas más expuestas a la competencia tanto interna como externa. Su perfil lo revela como altamente dinámico y creativo, lo que se refleja en la diversificación y combinación de actividades muy variadas. Creen en el mercado, aprovechan sus oportunidades y asumen sus riesgos, sin deberle al Estado ni al *lobbying* político".

[438] Para un análisis más extenso acerca de los acuerdos políticos y económicos en materia de políticas públicas ver De la Maza Escobar (2010).

La habilidad de Ricardo Lagos para gestionar sus relaciones con los grupos de la derecha y el desarrollo de programas sociales de gran impacto le permitió mantener un clima político caracterizado por la estabilidad y un elevado grado de entendimiento, lo cual se confirmó con el nivel de apoyo alcanzado al final de su período constitucional superior al 70%.

El gobierno de Bachelet, por su parte, se orientó a establecer un sistema de protección social que contribuyera a reducir la vulnerabilidad social y la desigualdad. Con este fin, se amplió el programa Chile Solidario a un Sistema de Protección de la Infancia.

Por otra parte, Bachelet promulgó una reforma al sistema previsional que implicó una mayor regulación de las actividades del sistema privado, al tiempo que aseguraba pensiones mínimas universales. Esta reforma contó con la aprobación de la mayor parte de la población, si bien enfrentó al gobierno con uno de los sectores más beneficiados de las reformas económicas durante la dictadura: el conformado por las instituciones que sustentan el sistema de pensiones privado[439].

Aunque las reformas de Bachelet no representaron un cambio profundo en el sistema de pensiones en general, si dieron los primeros pasos para el establecimiento de un sistema más equitativo y representativo de las necesidades de la sociedad chilena. El tema del sistema de pensiones ha sido uno de los que ha marcado la agenda política de Chile desde hace años, pues su base de capitalización privada impone una serie de obstáculos para la reducción de la desigualdad en ciertos estratos de la población.

[439] El sistema de jubilación chileno se reformó a principios de la década de 1980, bajo la dictadura de Augusto Pinochet, cuando se crearon las administradoras de fondos de pensiones (AFP) privadas, que reemplazaron a las antiguas entidades estatales y sectoriales encargadas del pago de pensiones. La modificación implicó pasar de un sistema solidario o de "reparto", donde se acumulaban en un fondo común los aportes de los trabajadores para su retiro, a uno de capitalización individual, que opera como una cuenta de ahorro personal a partir del aporte obligatorio del 10 % de la renta mensual. Según los cálculos iniciales, los recursos manejados por las AFP deberían alcanzar una rentabilidad lo suficientemente alta que permitiera cobrar una pensión equivalente a un 70%-80% de los ingresos que percibía al momento de jubilarse. No obstante, un porcentaje importante de los asalariados que han dejado su vida laboral activa en los últimos años perciben pensiones muy inferiores a lo que eran sus sueldos.

En este sentido, una de las líneas de debate durante la gestión de Bachelet giró en torno a la posibilidad de un cambio más profundo del sistema. En este debate no sólo participaron el gobierno y los sectores económicos vinculados, sino también un amplio abanico de organizaciones sociales y sindicales. Entre las alternativas planteadas se discutieron la creación de un sistema mixto, con aportes de los trabajadores, empleadores y el Estado, que distribuya la carga del pago de pensiones, el mantenimiento del sistema de capitalización individual elevando la tasa de cotización obligatoria, o aumentar la edad de jubilación, que actualmente es de 60 años para las mujeres y de 65 para los hombres o, incluso, el regreso a un sistema de reparto público, pero economistas y organizaciones de diversa índole lo consideran inviable debido al envejecimiento que ha experimentado en las últimas décadas la población chilena.

Otra reforma de calado se focalizó en el plano laboral, la cual limitaba la subcontratación y el trabajo precario, lo cual generó cierto rechazo por parte del sector empresarial.

Un episodio conflictivo, tal vez el más importante de toda la gestión de gobierno de Bachelet, fue la masiva movilización estudiantil que obligó a diseñar una nueva Ley General de Educación, que reemplazó a la de Pinochet, a la que nos referiremos más adelante. Dicha movilización exigía, entre otros puntos, la derogación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza. El fin de la municipalización de la enseñanza, la reformulación de la jornada escolar completa, la gratuidad de la prueba de selección universitaria, el pase escolar gratuito y unificado y la tarifa escolar gratuita en el transporte escolar para la educación media.

Bachelet también tuvo que hacer frente al aumento de las tensiones en el interior de la concertación. A este respecto, Según Avendaño (2009) destaca que durante el gobierno de Bachelet se hizo evidente el intento de desplazar la influencia y el poder que habían ejercido los partidos de la Concertación. En los inicios de su administración se apostó por imponer un nuevo estilo, centrado en el denominado "gobierno ciudadano".

Esta iniciativa, sin embargo, fracasó a los pocos meses de asumido el nuevo gobierno, por el estallido de una serie de movilizaciones estudiantiles que demandaron sustantivas mejoras de la educación pública. Las movilizaciones estudiantiles, así como

los posteriores conflictos generados por los problemas del transporte público, a inicios del 2007, se tradujeron en un notorio distanciamiento entre el gobierno e importantes sectores de la sociedad. A su vez, evidenciaron una serie de problemas de conducción, además de la brecha generada entre el gobierno con los parlamentarios y partidos oficialistas".

Este mismo autor hace referencia a las tensiones y conflictos internos presentes en el seno de la Concertación a partir del segundo año del gobierno de Bachelet. Dichas tensiones se expresaron, tanto en la desaparición y creación de nuevos liderazgos, como en el grado de desencuentro entre las distintas facciones en cada partido. Estos dos hechos se traducirían, eventualmente, en la fragmentación política del voto de la Concertación en las elecciones siguientes[440].

Con respecto a la esfera de las políticas sociales, los gobiernos de Lagos y Bachelet, según muchos críticos, no han respondido a muchas de las expectativas que tenía la ciudadanía. Si bien el gasto social aumentó durante estas experiencias gubernamentales, muchas actividades vinculadas a los servicios públicos continuaron en manos del sector privado, reforzando una visión neoliberal asociada al período de la dictadura.

La falta de resolución de los problemas sociales durante las administraciones socialistas y, en especial, la persistencia de la desigualdad social ha sido un punto de fricción con otros grupos políticos de izquierda y organizaciones orientadas al ámbito de las políticas sociales. La desigualdad se mantuvo como la fuente de varios conflictos sociales, entre los que se pueden destacar el conflicto de los estudiantes secundarios, ya mencionado, o las tensiones con el pueblo Mapuche.

[440] En este proceso electoral surgieron las candidaturas de tres ex militantes y parlamentarios del PSCh: Arrate, Enríquez-Ominami y Navarro, aparte de las dos candidaturas de carácter oficial de Frei y Piñera. Si se toma en cuenta la candidatura oficialista de Frei, al final, tres aspirantes a la presidencia –que habían formado parte de la misma coalición– se terminaron disputando el apoyo de los votantes de centro-izquierda.

Otras áreas de conflicto en las que los gobiernos de izquierda han tenido que intensificar su labor negociadora y que se vinculan con la política fiscal fueron el carácter progresivo de la estructura tributaria, el cual gira en torno a la relación entre impuestos sobre la renta e impuestos al consumo como el IVA, la eliminación de exenciones tributarias, hecho que afectaba y afecta a sectores muy bien definidos y con un considerable poder de negociación, la reducción de la evasión y la elusión tributarias, con la consecuente aplicación de sanciones, etc.

Tal y como refiere Michelle Bachelet en el informe "Iberoamérica 2020. Retos ante la crisis" publicado en 2009, "…Latinoamérica vivió en entre los años 2001 y 2007 un nuevo auge en el precio de sus exportaciones, auge que en 2008 comienza a quedar atrás. Pero muchos países aprendimos las lecciones del pasado, y hoy nuestro escenario es radicalmente distinto. En estos años nos preocupamos de consolidar nuestras instituciones, de asegurar los fundamentos de la economía, y de invertir y no malgastar los recursos extraordinarios. Ésa fue la decisión que tomamos en Chile: optar por una política de responsabilidad fiscal. La decisión fue compleja, pero hoy nos felicitamos por ella. Conscientes de la volatilidad de los mercados, que hoy se comprueba, pero que hace dos o tres años no se preveía, decidimos crear todo un sistema institucional, moderno y flexible, para ahorrar aquellos recursos extraordinarios".

Bachelet también se refiere a la clara orientación de su gobierno a la resolución del problema de la desigualdad: "…en Chile hemos entendido que no existe un *trade off* entre crecimiento e inclusión social y que, por el contrario, crecimiento e inclusión se refuerzan mutuamente. El crecimiento promedio del 5,5% de estos 18 años (1990-2008) de democracia ha sido acompañado de una notable reducción de la pobreza, desde 38,6% en 1990 al 13,7% en 2006. La extrema pobreza se ha reducido del 13,0% al 3,2%. La evidencia además indica otro aspecto importante a destacar: a comienzos de los años noventa, el 80% de la reducción de la pobreza en Chile era explicada por el crecimiento económico y el 20% por el gasto social. En 2006, el 80% de la reducción de la pobreza es explicado por las políticas sociales, y no por el simple derrame de riqueza de los sectores más acaudalados hacia los sectores más pobres. Ahora bien, Chile no escapa del patrón de inequidad del subcontinente. No obstante se aprecian avances, el ritmo de superación de la desigualdad no ha sido igual de rápido que el ritmo de superación de la pobreza".

El gobierno de Hugo Chávez abordó la dimensión social desde una óptica muy diferente a la aplicada en Chile. En este sentido, es posible identificar dos subperíodos en el período abarcado entre 2000 y 2010. El primero, corresponde al lapso que transcurre entre 1999 y 2003, en el cual se desarrollan programas asistencialistas que no difieren de los aplicados por parte de los gobiernos democráticos anteriores, aunque con una diferencia: los programas ya no se basarían en la relación entre el ciudadano y la institucionalidad del Estado, sino, de forma cada vez más abierta, entre el ciudadano y la figura del presidente.

En efecto, a medida que la institución presidencial se sobreponía a todas las demás instituciones, incluso en el propio plano ejecutivo, como los ministerios, la obtención de una beca, un subsidio o una transferencia se vinculaba directamente a la figura de Hugo Chávez y no a la propia estructura funcional del Estado. Esto, no sólo coadyuvaría a la formación de un tejido clientelar cada vez más denso, sino que limitaría cualquier esfuerzo de sistematización de las políticas sociales.

El año 2002, como se ha descrito, marca un punto de inflexión en el desarrollo de las políticas sociales y la institucionalidad a ellas. Es el momento en que se crea el aparato burocrático y administrativo que sirvió de base a las llamadas “misiones”. El diseño de “las misiones” fue la consecuencia de la elevada inestabilidad política registrada en 2002 y la pronunciada caída en la popularidad del presidente.

Con la asesoría del gobierno cubano y una paulatina mejora de la situación de las finanzas públicas como telón de fondo, Hugo Chávez inició una serie de ambiciosos programas en las áreas educativa, sanitaria y de vivienda social, los cuales se planteaban objetivos como la eliminación del analfabetismo, la generalización de la atención médica primaria y la disminución de las brechas en las necesidades de vivienda. Estos programas fueron dotados de elevados presupuestos y respondían directamente a la presidencia. De esta forma, se creaba un entramado institucional alternativo, mientras que los organismos dedicados al ámbito social seguían confrontando graves carencias presupuestarias y experimentando un deterioro continuado.

La propaganda oficial ensalzó los éxitos obtenidos por las “misiones”, pero la realidad evidenció, pocos años después de su implantación, resultados ambiguos en todas las áreas y zonas grises que nunca trataron de ser clarificadas mediante procesos

abiertos de contraloría social. De hecho, hacia el año 2010, buena parte de la infraestructura médica había sido desmantelada, al tiempo que el sistema educativo "formal" tenía que asumir la administración de las "misiones".

Las "misiones" fueron un mecanismo que, en última instancia, canalizó ingentes transferencias dinerarias hacia la población, a la cual se le exigía la inscripción en las mismas y el cumplimiento de algunos requisitos formales como la asistencia a las consultas médicas de las "misiones" o a las clases impartidas para "alfabetizar" a la población. Una vez cumplidos estos requisitos, el paciente o el estudiante recibían la transferencia. En un momento dado, se otorgó el rango de empleados a los que participaban en las "misiones" de carácter educativo o participaban en los planes de autoconstrucción de la "misión vivienda".

En buena medida, las "misiones" fueron financiadas a través de los numerosos fondos que se fueron creando para concentrar los recursos que no se contemplaban en los presupuestos aprobados por la Asamblea Nacional y que se generaban por la diferencia entre el precio del petróleo establecido en la ley de presupuesto y el que finalmente marcaban los mercados internacionales. Mientras que el presupuesto se orientaba al mantenimiento de la estructura asociada a los ministerios y otros organismos del Estado, las "misiones" se financiaban gracias a los recursos excedentarios gestionados fura del presupuesto y canalizados de forma discrecional por la presidencia.

Esta situación alteró por completo, no sólo las dinámicas legislativas de aprobación y control sobre de las decisiones en materia fiscal, sino que distorsionó el proceso por el cual se diseñaba la política fiscal y se aplicaba durante los ejercicios anuales. Dejados de lado los mecanismos de ahorro creados para corregir los efectos de los ingresos petroleros sobre la economía y eliminada la acción contracíclica que pudiera ejercer el BCV a través de la política monetaria, se fue incubando un proceso inflacionario que se manifestaría con toda su fuerza una vez que los ingresos petroleros se moderaron y se hicieron insuficientes para financiar la estructura de gastos gestada después de 2002.

Los avances en términos de mejora real del ingreso y reducción de la pobreza comenzarían a revertirse en la medida en que se profundizaban los recortes del gasto

social y las sucesivas devaluaciones alimentaban la inflación. Así, la nueva institucionalidad creada alrededor de la política fiscal (fondos para gestionar la bonanza petrolera) y las políticas sociales ("misiones") colapsó bajo el peso de un modelo rentístico que apenas había logrado ser viable unos años más y que ahora se enfrentaba a una nueva fase depresiva desde que se dieran los primeros signos de desgaste allá por 1983.

7.3.2. Evolución del componente social en el gasto

A partir de la evolución de las principales variables fiscales asociadas directamente al ámbito social es posible trazar un recorrido que refleja los cambios y transformaciones que, en materia institucional, llevaron a cabo los gobiernos de Chile y Venezuela. Algunas correspondencias y diferenciadas de variada índole muestran cómo se aproximaron las gestiones de Lagos, Bachelet y Chávez a uno de los principales ámbitos de acción de sus estrategias políticas: el social. Se debe tener presente que sus respectivas agendas electorales y programáticas hacían énfasis en la reorientación de la actuación del Estado en aquellas áreas con más impacto en las variables de carácter "social".

En efecto, tal y como se muestra en la tabla No. VII.1, el gasto social en los dos casos analizados estaba en el entorno del 15% para el año 2000. Mientras que Venezuela destinaba un mayor volumen de gasto a la educación y a la vivienda y otros que Chile, el país austral orientaba mayor porcentaje a la salud y al gasto público en seguridad social y previsión. Asimismo, el gasto público social está mucho más diversificado en el caso de Venezuela, mientras que Chile destinaba más de la mitad del presupuesto social al gasto previsional y muy poco en la construcción de obra residencial de carácter público.

Tabla No. VII.1
Gasto público social con respecto al PIB Chile y Venezuela, 2000

Indicadores gasto público social (%)	Chile	Venezuela
Gasto público social/PIB	15,0	14,9
Gasto público educación/PIB	3,9	5,9
Gasto público salud/PIB	2,8	2,6
Gasto público seguridad social y previsión/PIB	7,9	3,8
Gasto público vivienda y otros/PIB	0,3	2,6

Fuente: CEPAL.

Entre las propuestas electorales de Ricardo Lagos y Hugo Chávez, y en los planteamientos realizados ya desde el poder, éstos otorgaban gran importancia a la corrección de las injusticias sociales mediante un mayor protagonismo del gasto público social en el presupuesto, al tiempo que apelaban a principios como los de eficiencia y transparencia. Ello ha quedado reflejado, no sólo en sus programas electorales, sino en sus planes de gobierno, leyes e, incluso, en la Constitución, en el caso de Venezuela.

En efecto, el incremento del gasto público social no se presentaba como la típica reacción fiscal ante problemas sociales de carácter coyuntural o la habitual promesa para contentar a determinados sectores, sino que el gasto social era visto como una herramienta fiscal más que debía utilizarse con el debido cuidado, siempre atendiendo a un uso moderado en el tiempo mediante los debidos controles y una adecuada evaluación de su eficacia.

Para el año 2010, el esfuerzo de gasto público orientado al área social después de diez años de gestión de izquierda muestra amplias diferencias entre los dos países analizados, no sólo en lo que respecta a magnitudes o composición, sino en cuanto al trasfondo institucional en el que se sustenta.

En este sentido, Chile mostraba un nivel de gasto público social como proporción al PIB muy similar al que presentaba en 2000, con una leve caída de dos décimas. Esta disminución y el incremento registrado en el indicador por Venezuela, amplió la brecha entre ambos países hasta ubicarse en 2,5 puntos porcentuales. Por otro lado, es posible

identificar una mayor diversificación del gasto social en el caso de Chile, al tiempo que el presupuesto social de Venezuela se concentraba más en torno al gasto en seguridad social y previsión.

Tabla No. VII.2
Gasto público social con respecto al PIB Chile y Venezuela, 2010

Indicadores gasto público social (%)	Chile	Venezuela
Gasto público social/PIB	14,8	17,3
Gasto público educación/PIB	4,2	5,3
Gasto público salud/PIB	3,5	3,4
Gasto público seguridad social y previsión/PIB	6,6	7,1
Gasto público vivienda y otros/PIB	0,4	1,5

Fuente: CEPAL.

Cuando se analiza la evolución del gasto público social con relación al PIB y se comparan los años 2010 y 2000 para cada país, es posible identificar las prioridades en cada caso teniendo como base de comparación las categorías analizadas.

Tabla No. VII.3
Gasto público social con respecto al PIB Chile, 2000-2010

Indicadores gasto público social (%)	2000	2010	Var. Abs.
Gasto público social/PIB	15,0	14,8	-0,2
Gasto público educación/PIB	3,9	4,2	0,3
Gasto público salud/PIB	2,8	3,5	0,7
Gasto público seguridad social y previsión/PIB	7,9	6,6	-1,3
Gasto público vivienda y otros/PIB	0,3	0,4	0,1

Fuente: CEPAL.

En efecto, en el caso de Chile, es posible identificar la referida contracción de dos décimas en el gasto público social, el cual puede ser explicado, totalmente, por la

contracción en el gasto en seguridad social y previsión, el cual pasó de 7,9% en 2000 a 6,6% en 2010. Asimismo, el estancamiento del gasto público social estuvo ligado a la disciplina que impone el BESP y la caída de la actividad económica hacia 2010, año en el que Chile comenzaba a asimilar los efectos de la crisis económica global.

Es posible afirmar que el gasto público social experimentó una clara recomposición a favor de las categorías en las cuales se concentró la atención, tanto del gobierno de Lagos, como el de Bachelet: la educación y la salud. Tal y como se trató en capítulos anteriores, ambos gobiernos hicieron especial énfasis en la mejora de las condiciones sanitarias de la población de los estratos populares[441] y de la calidad de la educación a todo nivel, aunque con especial atención en la educación primaria y secundaria. Este énfasis es congruente con lo que ambas gestiones disponían en sus programas electorales, así como con los tradicionales del PSCh. Por otra parte, cabe destacar que, el incremento en el gasto en las dos categorías mencionadas se produce en el marco de un ajuste fiscal general asociado a las secuelas de la crisis de 2008.

Un aspecto a resaltar de esta recomposición en el gasto social chileno, en clave institucional, lo constituye el hecho de que el BESP, no sólo fungió como mecanismo moderador, sino que el consenso que generaba en torno a él, permitió favorecer los acuerdos políticos y sociales para atender las áreas de gasto beneficiadas. Así, no sólo se mantenían en pie los principios de eficiencia y sostenibilidad de la política fiscal, sino que también se hacía un mayor esfuerzo por atender el grave problema de la desigualdad en un contexto de transparencia fiscal.

Por otro lado, destaca la notable reducción en el gasto previsional, hecho asociado al desempeño demográfico y los procesos de reestructuración llevados a cabo para

[441] En torno al gasto público social en salud, el "Panorama Fiscal de la Cepal 2015" señala que "…otro resultado previsible es que el gasto público en salud correspondiente a programas contributivos es menos progresivo que el gasto en programas no contributivos. Esto se debe a que la mayoría de los beneficiarios de los regímenes de salud contributivos son trabajadores del sector formal de la economía, que pertenecen a estratos medios y superiores de ingreso; además, los elevados niveles de informalidad que existen en muchos países de la región redundan en que estos sistemas terminen excluyendo a un alto porcentaje de la población".

incrementar la eficiencia en la administración de los recursos. Esto último abarcó a todos los ámbitos de la administración pública, pero se focalizó en la relación del Estado con la seguridad social.

Tabla No. VII.4
Gasto público social con respecto al PIB Venezuela, 2000-2010

Indicadores gasto público social (%)	2000	2010	Var. Abs.
Gasto público social/PIB	14,9	17,3	2,4
Gasto público educación/PIB	5,9	5,3	-0,6
Gasto público salud/PIB	2,6	3,4	0,8
Gasto público seguridad social y previsión/PIB	3,8	7,1	3,3
Gasto público vivienda y otros/PIB	2,6	1,5	-1,1

Fuente: CEPAL.

En el caso de Venezuela, por su parte, se registra un incremento de 2,4 puntos porcentuales en el gasto público social como proporción del PIB entre 2000 y 2010. Al contrario de Chile, país que realizó un considerable ajuste en el gasto previsional, el gobierno venezolano expandió de forma notable esta partida presupuestaria al pasar de 3,8% en 2000 a 7,1% en 2010. Este incremento puede responder a varias causas.

La primera, se asocia al carácter enteramente público del sistema de seguridad social y al impacto que tuvo sobre esta partida el ingreso de un número considerable de personas que no estaban afiliadas por diversas razones. En este sentido, el gobierno incluyó en el sistema a grupos de personas que, por su actividad informal, no habían sido contribuyentes y que ya tenían la edad de jubilación establecida en la norma venezolana, 60 años para las mujeres y 65 años para los hombres.

Para lograr esto, el gobierno venezolano permitió que cientos de miles de personas accedieran al sistema gracias a una flexibilización en las condiciones de entrada, entre las que resaltaban, la posibilidad de pagar el número de cotizaciones mínimas de forma conjunta aunque no se haya cotizado durante toda la vida laboral, la entrada en el sistema con edades superiores a las máximas contempladas en la

normativa o el reconocimiento de horas laboradas a ciertos colectivos que formaban parte de las "misiones" u otros programas del gobierno.

Desde un punto de vista institucional es importante referir que dicha flexibilización de las condiciones de entrada al sistema previsional no fueron permanentes, sino que eran puntuales y solían coincidir con un cercano evento electoral. Asimismo, estos procesos de nuevos ingresos no eran una respuesta concertada, institucionalmente, entre el poder ejecutivo, el poder legislativo y los organismos encargados de gestionar el sistema de seguros sociales, sino que se activaban mediante un decreto dictado por Hugo Chávez según su criterio.

La segunda razón se encuentra asociada a la presión a la que fue sometido el complejo asistencial sanitario del sistema de seguridad social, ante el colapso del sistema sanitario público no perteneciente al sistema de seguridad social y de las "misiones" asociadas a la atención médica primaria. Conviene aclarar que, en Venezuela, el sistema de seguridad social mantenía una red de centros hospitalarios y de atención primaria separada de la red hospitalaria del Estado, y que era considerada de mayor calidad que la segunda. El proceso de ingreso al sistema antes descrito, la gradual pérdida de valor real de las cotizaciones de los nuevos y antiguos cotizantes y el trasvase de una red hospitalaria a otra, provocaron fuertes presiones por ajustar el gasto fiscal orientado a seguridad social, tanto como en 3,3 puntos porcentuales entre 2000 y 2010.

La tercera razón tiene implicaciones de carácter político. La inclusión de amplios grupos de población al sistema se produjo mediante operativos especiales y, de forma recurrente, en coyunturas de carácter electoral. Este hecho, además de tener claros fines electoralistas, era el reflejo de los esfuerzos realizados para consolidar una red clientelar vinculada a la figura de Chávez. Desde la óptica de la estructura institucional venezolana puede concluirse que la gestión del sistema de seguridad social es uno de los ejemplos más fehacientes y de mayor impacto financiero, de los graves problemas de "Fondo Común", inconsistencia intertemporal y agencia que caracterizaron al gobierno de Hugo Chávez durante el período 2000-2010.

Por otro lado, destaca la caída del gasto social en educación y construcción de vivienda, casualmente dos de las áreas en las que el gobierno de Hugo Chávez había

hecho más hincapié y en torno a las que habían girado dos de las "misiones" emblemáticas y más promocionadas por la propaganda oficialista. La disminución del gasto en estas dos áreas es contradictoria con la importancia que se le otorgó, no sólo en los programas electorales de los diversos procesos en los que participó Chávez, sino en la redacción de la Constitución de 1999. La construcción de viviendas públicas, asimismo, concentró algunas de las denuncias de corrupción más graves, no sólo por el volumen de recursos administrados, sino por el peso en el partido de gobierno de algunos de los denunciados.

En la primera etapa del gobierno de Chávez, el incremento del gasto se tradujo en un aumento de la matrícula escolar y la cobertura de las pensiones de vejez. Dentro del conjunto de las acciones educativas, el gobierno impulsó las escuelas bolivarianas, como escuelas de jornada completa. Asimismo, el gobierno creó el Fondo Único Social (FUS), que tenía como finalidad centralizar y orientar el gasto hacia una parte importante de los programas sociales, y el Plan Bolívar-2000 (PB-2000), con el que se intentó implantar un programa de emergencia social y de cooperación cívico-militar bajo la coordinación del Ministerio de Defensa.

Los programas asociados al FUS y el PB-2000 comenzaron a perder eficacia en 2002, pasando a tener una posición secundaria en la política social. Las escuelas bolivarianas fueron igualmente afectadas por la improvisación de los programas en los que se basaban y en el carácter cada vez más estanco del proceso de toma de decisiones, en el cual la posición del poder ejecutivo y, en particular, de los equipos más cercanos a Hugo Chávez, iba imponiéndose en detrimento del resto de los actores institucionales vinculados al tema. Su proceso de implantación no parece haber considerado los requerimientos de la universalización de ese modelo a todas las escuelas primarias hacia las que se destinó preferentemente. Después de la primera etapa de la gestión (hasta el 2003) prácticamente se desactivó el proyecto de expansión de estas escuelas de jornada integral que solamente llegaron a cubrir aproximadamente un tercio de la matrícula pública de ese nivel educativo.

Aunque logros como la mejora de la matrícula escolar o el aumento de las pensiones de vejez no podían sino contar con una favorable recepción por parte de la población, su significación y alcance distaba mucho de cumplir con las expectativas que

había creado la elección presidencial y el proceso constituyente que culminó en la aprobación de la nueva Constitución de 1999.

La segunda etapa de la intervención social del gobierno de Chávez se caracterizó por un aumento sustancial del gasto social especialmente entre 2003 y 2007 y el desarrollo de las llamadas "misiones".

Las "misiones" fueron el emblema que identificó a la política social de las gestiones presidenciales de Hugo Chávez. El desarrollo de las "misiones", a partir de 2003, planteó un nuevo escenario para la intervención social del Estado. Estos programas se plantearon, como objetivos fundamentales, la masificación de medidas asistencialistas hacia los sectores populares y la reducción de la pobreza. Así, las "misiones", se orientaron hacia las áreas alimentaria (Mercal y PDVAL), educativa (Misiones Robinson, Ribas y Sucre), y de salud (Misión Barrio Adentro) utilizando, en casos como los dos últimos, el Convenio Cuba-Venezuela de 2000 para su desarrollo. Estas "misiones" ocuparon una posición central en la agenda de prioridades gubernamentales y llegaron a representar entre 2006 y 2007 un estimado del 25% del gasto social.

Buena parte de las "misiones" se construyeron al margen de la institucionalidad pública convencional, con la intención de lograr una mayor agilidad administrativa. Sin embargo, ello trajo consigo graves problemas de descoordinación con otros organismos vinculados a la acción social, la duplicación de costes y zonas grises en materia de transparencia y rendición de cuentas. Hacia finales del período analizado y como consecuencia de la desaceleración de la economía, muchas de las "misiones" comenzaron a verse cada vez más limitadas en términos presupuestarios, llegando algunas de ellas, incluso, a desaparecer[442].

[442] La "Misión Barrio Adentro" fue la orientada al área sanitaria, teniendo como prioridad la atención primaria en salud. Aunque ya hacia finales de 2010 este programa había experimentado una importante disminución de su cobertura, aún existe y sigue vinculada al apoyo cubano. De forma paralela, el sistema de salud como tal pasa por una grave crisis. Esta misión contribuyó sobremanera a la fragmentación del esfuerzo sanitario, lo cual redujo notablemente su eficacia y eficiencia.

Tanto el caso de los programas desarrollados por Lagos y Bachelet orientados al desarrollo de programas de mejora en la calidad de la enseñanza en los niveles primario y secundario, como el de las "misiones" educativas, por lo menos en su etapa inicial, están en línea con diversos estudios que establecen que el gasto en educación en el nivel inicial y primario es más progresivo que el destinado a la educación secundaria, en tanto que el gasto en el nivel superior y universitario, como era previsible, es el menos progresivo de todos.

7.3.3. Tributación, dimensión social e institucionalidad

Desde el punto de vista tributario, ambos países llevaron a cabo un manejo diferenciado de los tipos tributarios, tanto en el caso de los impuestos a la renta, como en el del IVA. Aunque la literatura indica que una gestión económica heterodoxa, más propia de gobiernos de izquierda, tiende a promover subidas impositivas con el objeto de generar una redistribución posterior, esto no es significativo en los casos de Chile y Venezuela entre 2000 y 2010.

La "Misión Alimentación" (Mercal-PDVAL) se concentró en la distribución de alimentos a bajo coste y, desde sus inicios requirió de elevados subsidios indirectos, al tiempo que fue proclive a altas tasas de corrupción.

Las "misiones" de carácter educativo (Robinson, Ribas y Sucre) iban dirigidas a complementar la acción del sistema educativo en su conjunto, atendiendo a segmentos de población que no tenían acceso a él. Aunque en primera instancia funcionó como un programa que abordaba la alfabetización de pequeñas bolsas de población desatendida, la irregularidad de su estructura se tradujo en problemas de calidad de las enseñanzas impartidas, al tiempo que no pudo corregir problemas como el elevado grado de deserción o la falta de conexión con enseñanzas de carácter profesional. En última instancia, las misiones educativas fueron evolucionando hasta convertirse en apéndices de otros organismos gubernamentales y utilizados cada vez en mayor medida, como mecanismos de reforzamiento de la red clientelar de apoyo a la figura de Chávez.

Tabla No. VII.5
Tipos aplicados del impuesto sobre la renta y el IVA, 2000-2007 (*)

	Chile		Venezuela	
Tipos impositivos (%)	**2000**	**2007**	**2000**	**2007**
Imnpuesto sobre la renta				
Personas físicas				
Mínimo	5,0	5,0	6,0	6,0
Máximo	45,0	40,0	34,0	34,0
Personas jurídicas				
Mínimo	15,0	17,0	15,0	15,0
Máximo	15,0	17,0	34,0	34,0
IVA	18,0	19,0	15,5	14,0

Fuente: CEPAL.

En efecto, tal y como se aprecia en la Tabla No. VII.5, la estructura impositiva, tomando como referencia los tipos mínimos y máximos para el impuesto sobre la renta y el IVA, no muestra cambios considerables entre 2000 y 2007. En el caso del Impuesto Sobre La Renta, tanto de personas físicas, como jurídicas, sólo se evidencia una reducción en el caso del tipo máximo aplicado a las personas físicas en Chile, el cual pasa de 45,0% a 40,0%. En el caso de Venezuela no hay mayores cambios en el impuesto sobre la renta. No sucede así, en cambio, en el caso del IVA, en el cual se registran cambios divergentes. Mientras que en Chile el IVA se incrementa en 1 punto porcentual, en Venezuela se produce una reducción de 1,5 puntos porcentuales.

De los dos impuestos analizados, la literatura abunda en argumentos en torno a la progresividad de los impuestos a la renta y la regresividad de los impuestos al consumo. En este sentido, con base en el cambio en los tipos y sin tomar en cuenta consideraciones relativas a las exenciones fiscales, lo cual puede alterar las conclusiones, la estructura impositiva de Chile se tornó más regresiva, mientras que la de Venezuela lo hizo en sentido contrario.

Chile no sólo rebajó el tipo máximo del impuesto sobre la renta aplicado a las personas con ingresos más elevados, sino que incrementó el IVA, tributo regresivo por naturaleza. Por el contrario, Venezuela mantuvo inalterados los tipos del impuesto sobre

la renta, rebajando el IVA. Chile aplica un aumento de los tipos mínimos y máximos a las empresas, al pasar de 15% en 2000 a 17% en 2007.

En torno al tema impositivo de ambos países hay que hacer una consideración de gran relevancia adicional a lo expresado en la tabla anterior. Es el hecho de que los gobiernos de Chile y Venezuela obtienen buena parte de sus ingresos fiscales de la actividad minera y petrolera, respectivamente. Si bien este hecho constituye un factor en común que les podría beneficiar y perjudicar en el mismo sentido, conviene establecer algunos matices.

El primero de ellos es el peso que tiene la actividad petrolera en la economía, con lo que ello implica en términos tributarios para un Estado que controla totalmente dicha actividad. Cabe señalar que durante el período analizado el gobierno venezolano ha modificado en varias ocasiones el régimen tributario de la actividad petrolera con el objeto de hacerse con una proporción cada vez mayor de la renta. Esto se ha traducido en una merma significativa de la capacidad de inversión de PDVSA y de su capacidad de producción en consecuencia. Esta situación no se verifica en Chile, donde el peso de la industria minera es menor en términos relativos y el régimen fiscal es mucho menos oneroso. Esto, en síntesis, otorga una menor capacidad al gobierno chileno para disponer de recursos fáciles en momentos de bonanza[443].

El segundo matiz a realizar se refiere a la dinámica que establece el BESP en Chile y el carácter estabilizador del mismo sobre la economía. Así, la capacidad fiscal del gobierno, limitada por el BESP, combinada con la acción del banco central, aseguran una estabilidad monetaria y cambiaria que permite sostener las mejoras del ingreso disponible en términos reales, lo cual no ocurre en Venezuela. Esto tiene efectos regresivos de gran trascendencia, pues las políticas tributarias no asociadas a las actividades extractivas poseen una menor capacidad estabilizadora.

En tercer lugar, está la eficiencia con la que se gestiona la estructura tributaria en Chile y Venezuela, lo cual se evidencia en la multiplicidad de exenciones vigentes en

[443] Ver No. 4 referido a regímenes fiscales aplicados a las industrias extractivas de hidrocarburos y minerales.

cada uno de estos países. Así, con base en lo que se señala en la literatura, la estructura tributaria venezolana posee un mayor número de ventanas legales para reducir o incluso eliminar la carga fiscal que la de Chile, lo cual se refleja en la progresividad o regresividad de la estructura tributaria propiamente dicha.

En torno al tema tributario, el "Panorama Fiscal de la Cepal 2015" menciona que: "…un estudio reciente de la OCDE muestra que tanto las transferencias sociales como la estructura impositiva tienen un importante impacto en la distribución del ingreso en sus países miembros. En este estudio se muestra que en Chile las transferencias sociales tienen un impacto menor en reducir la desigualdad, mientras que la estructura impositiva tiene un efecto nulo en el Gini. En Chile la estructura tributaria en conjunto con las transferencias sociales reduce el Gini de ingresos autónomos sólo de 0,526 a 0,501".

En todo caso, la literatura asociada a las finanzas públicas, suele concluir que una política fiscal óptima y realista presenta impuestos fuertemente progresivos. Diversos estudios muestran que la solución óptima al "*trade off*" entre eficiencia y costes de equidad tiene impuestos significativos al ingreso con tasas marginales altas. Erosa y Gervais (2002) muestran que la solución óptima también incluye impuestos al *stock* de riqueza. Por su parte, Gordon y Li (2009) al incorporar los costes asociados a la recaudación en términos de informalidad, presentan argumentos adicionales para tener impuestos a las rentas del capital.

Uno de los aspectos más importantes al evaluar la orientación el peso del factor institucional de la política fiscal por parte de los gobiernos de Chile y Venezuela es la influencia que ésta ha tenido en el desempeño de los indicadores sociales, bien a través del incremento del gasto social, como de la estructura tributaria. En este sentido, la orientación política fiscal, desde la óptica de la izquierda, no sólo tendrá como propósito alcanzar la estabilidad macroeconómica o buscar la eficiencia operativa de la administración pública, sino que pretende ser la base para impulsar el cambio social y la mejora de las condiciones de vida materiales de la población.

Los casos de Chile y Venezuela mostraron, al igual que lo ocurrido en casi toda AL, una reducción de la pobreza y la desigualdad, al tiempo que una mejora en el índice de desarrollo humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

(PNUD), tanto en el indicador de PIB per cápita, como en los de salud y educación. Estos indicadores reflejan, en buena medida, los avances obtenidos por ambos países durante el período 2000-2010.

Tal y como se evidencia en la tabla No. VII.6, la situación de los indicadores mencionados en 2000 evidenciaba claras diferencias entre los países objeto de estudio. Mientras que Ricardo Lagos llegaba a la presidencia después de una evolución favorable de los indicadores sociales, Chávez iniciaba su gobierno con un claro estancamiento derivado de una década convulsa.

Tabla No. VII.6
Situación de los indicadores sociales Chile y Venezuela, 2000

Indicadores sociales	Chile	Venezuela
PIB per cápita (dólares por habitante)	9.651	7.215
Var. % promedio PIB per cápita (1990-2000)	4,80	0,04
Volatilidad del PIB per cápita (desviación estandar)	3,5	4,5
Pobreza (% del total de población)	20,1	44,0
Entre hombres	20,0	43,0
Entre mujeres	20,2	45,1
Indigencia (% del total de población)	5,5	18,1
Entre hombres	5,4	17,4
Entre mujeres	5,7	18,7
Coeficiente de Gini (valoraciones entre 0 y 1)	0,564	0,468
Var % promedio salario medio real anual (1990-2000)	3,7	-2,3
Tasa de desempleo (tasa media anual)	9,7	13,9
Entre hombres	9,3	13,2
Entre mujeres	10,3	14,8

Fuente: CEPAL.

Ya para el año 2000 existía una brecha considerable entre los ingresos per cápita de Chile y Venezuela, la cual se cifraba en 2.436 dólares por persona, casi un 34%. Entre 1990 y 2000 el ingreso per cápita en Chile creció a una tasa de 4,80% promedio interanual, mientras que en Venezuela apenas se incrementó un 0,04%. A esto se suma que la evolución del ingreso per cápita en Venezuela presentó una volatilidad mayor

que la de Chile[444]. El análisis de la evolución del PIB per cápita puede complementarse el del salario medio real anual, pues mientras que en Chile éste experimentó un crecimiento de 3,7% promedio anual, en Venezuela dicho indicador cayó en 2,3%.

Asimismo, para el momento del arribo de Chávez al poder, Venezuela duplicaba a Chile en porcentaje de la población en situación de pobreza, diferencia que se ampliaba aún más en la proporción de la población en situación de indigencia. Por otra parte, ya en 2000, Chile presentaba una mayor desigualdad en el ingreso que Venezuela.

En líneas generales, la situación de los indicadores sociales en 2000 era mucho más favorable en Chile que en Venezuela, lo cual encuentra explicación en el errático comportamiento de la economía y el entorno político venezolanos y la estabilidad alcanzada por el país austral durante las dos gestiones de la Concertación.

Tabla No. VII.7
Situación de los indicadores sociales Chile y Venezuela, 2010

Indicadores sociales	Chile	Venezuela
PIB per cápita (dólares por habitante)	12.686	8.252
Var. % promedio PIB per cápita (2000-2010)	2,79	1,68
Volatilidad del PIB per cápita (desviación estandar)	2,1	8,6
Pobreza (% del total de población) (*)	11,4	27,2
Entre hombres	10,9	25,8
Entre mujeres	11,9	28,7
Indigencia (% del total de población) (*)	3,6	9,9
Entre hombres	3,4	9,1
Entre mujeres	3,7	10,6
Coeficiente de Gini (valoraciones entre 0 y 1) (*)	0,524	0,416
Var % promedio salario medio real anual (2000-2010)	2,0	-2,8
Tasa de desempleo (tasa media anual)	8,2	8,7
Entre hombres	7,2	8,5
Entre mujeres	9,6	9,0

(*) Se toma el año 2009 a efectos de comparabilidad en aquellos casos en los que no hay cifras disponibles para 2010.
Fuente: CEPAL.

[444] Medida a través de la desviación estándar de la variación del PIB per cápita.

Cuando se analizan los mismos indicadores sociales para 2010 se evidencia que las brechas existentes entre los dos países en 2000 se han mantenido e, incluso, se han incrementado en algunos casos. A pesar de ello, es posible afirmar que la década de 2000 a 2010 fue favorable para Chile y Venezuela, registrándose un incremento del PIB per cápita y una reducción de los niveles de pobreza e indigencia. También se registra un descenso en el coeficiente de Gini, aunque él mismo no es significativo.

En el caso del PIB per cápita, la brecha existente entre los dos países se amplió considerablemente, pues la diferencia se ubicó en 4.434 dólares por persona, un 53,7%. Esto se explica, en buena medida, por la fuerte expansión de la economía chilena durante el período bajo análisis, la cual fue de casi 2,8% promedio anual. El crecimiento de la economía venezolana fue muy inferior, al registrar una tasa de crecimiento promedio anual de casi 1,7%, ello después de una de las etapas de mayor bonanza petrolera de la historia reciente. La evolución del PIB per cápita encontró cierto paralelismo con el comportamiento del salario medio real anual. En el caso de Chile, este indicador registró un incremento de 2,0%, mientras que en Venezuela experimentó una caída de 2,8%, contracción muy superior a la observada durante la década previa.

La brecha existente entre Chile y Venezuela en lo que respecta a los niveles de pobreza e indigencia se redujo, aunque no de forma notable. En efecto, mientras que para el año 2000 la pobreza en Chile representaba en torno al 45,7% de la pobreza existente en Venezuela, y la indigencia un 30,4%, transcurrida una década estas diferencias pasaron a ser de 41,9% y 36,4% en 2010. Tal y como se evidencia, la brecha en los niveles de indigencia experimentó un incremento.

Es interesante señalar al respecto que, tal y como se destacó en el punto anterior, el gasto social como proporción del PIB en Venezuela registró un incremento muy superior al erogado por Chile durante el período 2000-2010, lo cual, sin embargo, no se tradujo en una reducción significativa de la brecha en los niveles de pobreza. Por el contrario, en el caso de los niveles de indigencia, la diferencia con el nivel registrado en Chile se amplió.

Tabla No. VII.8
Situación de los indicadores sociales Chile, 2000-2010

Indicadores sociales	2000	2010
PIB per cápita (dólares por habitante)	9.651	12.686
Volatilidad del PIB per cápita (desviación estandar)	3,5	2,1
Pobreza (% del total de población)	20,1	11,4
Entre hombres	20,0	10,9
Entre mujeres	20,2	11,9
Indigencia (% del total de población)	5,5	3,6
Entre hombres	5,4	3,4
Entre mujeres	5,7	3,7
Coeficiente de Gini (valoraciones entre 0 y 1)	0,6	0,5
Var % promedio salario medio real anual (1990-2000)	3,7	2,0
Tasa de desempleo (tasa media anual)	9,7	8,2
Entre hombres	9,3	7,2
Entre mujeres	10,3	9,6

Fuente: CEPAL.

Al analizar la evolución de los indicadores sociales en Chile entre 2000 y 2010, se evidencia una disminución del 43,3% en el caso del nivel de la pobreza y de 34,5% en el caso de la indigencia. Asimismo, se observa una reducción del coeficiente de Gini, que si bien no se acerca a las obtenidas con los niveles de pobreza e indigencia, fue superior al 7%.

Tal y como señalan Arenas de Mesa y Guzmán (2003): "En Chile, la política fiscal ha cumplido distintos roles en estos últimos años, entre los más destacados puede mencionarse los siguientes: (i) ha ayudado a la estabilidad macroeconómica y con ello ha potenciado el crecimiento económico; (ii) ha generado una financiación estable y equilibrado para el sistema de protección social, desarrollándose este último, entre otros factores, gracias a estas favorables condiciones; y (iii) ha influido en la institucionalidad de las políticas sociales y del sistema básico de protección social".

En el caso de la evolución del coeficiente de Gini, y con base en lo presentado en el Panorama Fiscal 2015 elaborado por la CEPAL, Chile está en la mediana de una muestra de 16 países latinoamericanos, a pesar de ser el país con mayor ingreso per

cápita. Chile mejoró su Gini en un 7% durante las últimas 2-3 décadas, al igual que lo hizo el promedio de la región.

Con base en el mismo informe de la Cepal, en el caso de Chile, la reducción de la desigualdad mediante transferencias e impuestos directos supera el promedio de la región. Mención especial merece la incidencia de subsidios directos como los entregados a través del programa Chile Solidario. En este mismo sentido, el grado de desigualdad también se redujo gracias a los programas de pensiones y jubilaciones públicas. En el caso de Chile, según la CEPAL, también destaca en la reducción de la desigualdad, el gasto orientado a servicios de salud.

Más allá de las diferencias entre países, en mayor o menor medida en todos ellos las transferencias públicas en especie y en efectivo y el impuesto sobre la renta personal disminuyen la desigualdad en la distribución del ingreso. En general, los sistemas de pensiones públicas también contribuyen a una distribución más igualitaria.

En cuanto al efecto final de la política fiscal, en la que se contemplan las transferencias monetarias y en especie y los impuestos directos, el coeficiente de Gini suele reducirse en el caso de Chile por la acción conjunta de estos instrumentos. Destaca el mayor impacto del gasto en especie junto con mayores pensiones públicas. CEPAL (2015).

El Panorama Fiscal 2015 de la CEPAL también señala que: "en los países donde es mayor la desigualdad del ingreso de mercado, es decir, la desigualdad antes del efecto de impuestos y gastos públicos, la política fiscal debería tener un rol redistributivo más activo, aunque esto no sucede en todos los casos. En este sentido, se pueden distinguir dos grupos de países. Por un lado, están aquellos que tienen un coeficiente de Gini del ingreso de mercado superior al promedio regional y en los que la política fiscal corrige en mayor medida que en los demás países esa mayor desigualdad, por ejemplo, la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Panamá". Un rasgo que distingue a este grupo de países es que, en general, tienen una carga tributaria superior al promedio latinoamericano y un gasto público social que también se sitúa por encima de la media regional. Cepal (2015).

El hecho de que la mayor parte de la redistribución del ingreso tenga lugar a través del gasto en especie pone de manifiesto la importancia de la calidad de los servicios de salud y educación públicos, ya que en la medida en que el Estado preste servicios de mayor calidad a las familias de menores ingresos la brecha respecto de los estratos superiores se irá reduciendo. En cambio, si la focalización de este gasto en la población más vulnerable ocurre porque los servicios tienen una calidad deficiente y los más ricos se autoexcluyen, para recibir mejores servicios en el sector privado, entonces se genera una mayor brecha de bienestar entre ambos grupos y también resulta afectada la posibilidad de que los más pobres generen mayores ingresos en el futuro. Cepal (2015).

Otro aspecto que destaca el Informe "Panorama Fiscal de la Cepal 2015" es que la diferencia del poder de la política fiscal para mejorar la distribución del ingreso en América Latina, respecto de las otras economías analizadas, es la menor carga tributaria de la región, que aún es muy inferior a la de los países pertenecientes a la OCDE. La magnitud de la carga tributaria condiciona el nivel del gasto público y de los programas sociales y, por lo tanto, la amplitud del impacto de la política fiscal sobre el ingreso de los estratos más bajos. Además, no solo el nivel de la carga tributaria es diferente sino también su estructura, que en los países de la región está sesgada hacia los impuestos indirectos.

El Informe "Panorama Fiscal de la CEPAL 2015" también concluye que, en AL, el efecto redistributivo del gasto público en educación es mayor que el de las prestaciones públicas en salud, mientras que en los países desarrollados ocurre lo contrario. Este hecho está relacionado con la magnitud del gasto en estos sectores. La proporción del PIB que se destina a salud pública equivale a la mitad de lo que se destina en los países de la OCDE, en tanto que el gasto público en educación (como porcentaje del PIB) es similar entre ambas regiones. Por supuesto que los niveles de gasto también tienen relación con la estructura poblacional.

El crecimiento económico experimentado por Chile, sin un cambio importante en la forma como se distribuye la riqueza se tradujo en un grado cada vez más elevado de malestar en la sociedad, el cual se reflejó en las marchas multitudinarias que se produjeron, fundamentalmente, durante el gobierno de Michelle Bachelet. Según las encuestas del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC), los problemas

prioritarios para la sociedad chilena mostraron un cambio a partir de 2002 momento en el que la educación pasó de ser un problema prioritario para un 17% de la población a un 47%. De igual forma, la desigualdad pasó de ser un problema prioritario para sólo un 11% de la población a un 29%.

Esta creciente importancia de la educación y la desigualdad en la agenda política y social se refleja en el apoyo que la sociedad otorga a las demandas y movilizaciones de los estudiantes, quienes han planteado el tema en los altos costos, la desigualdad de acceso y la mala calidad de la educación, y en el fuerte apoyo que recibe una reforma tributaria.

Tabla No. VII.9
Situación de los indicadores sociales Venezuela, 2000-2010

Indicadores sociales	2000	2010
PIB per cápita (dólares por habitante)	7.215	8.252
Volatilidad del PIB per cápita (desviación estandar)	4,5	8,6
Pobreza (% del total de población) (*)	44,0	27,2
Entre hombres	43,0	25,8
Entre mujeres	45,1	28,7
Indigencia (% del total de población) (*)	18,1	9,9
Entre hombres	17,4	9,1
Entre mujeres	18,7	10,6
Coeficiente de Gini (valoraciones entre 0 y 1) (*)	0,468	0,416
Var % promedio salario medio real anual (2000-2010)	-2,3	-2,8
Tasa de desempleo (tasa media anual)	13,9	8,7
Entre hombres	13,2	8,5
Entre mujeres	14,8	9,0

Fuente: CEPAL.

Tal y como ya se ha comentado, Venezuela registró un menor crecimiento del PIB per cápita en comparación al obtenido por Chile. En efecto, el PIB per cápita venezolano creció un 14,4% entre 2000 y 2010. En este período también se verifica una mejora en los indicadores de pobrezas e indigencia, los cuales registran una disminución de 38,2% y 45,3%, respectivamente. Asimismo, se produce una reducción en la desigualdad, expresada en el coeficiente de Gini, de un 11,1%.

Los resultados sugieren que la política fiscal beneficia a los grupos de ingresos más bajos de la población principalmente a través del gasto público en educación y salud, seguido por las jubilaciones y pensiones públicas y por otras transferencias directas en efectivo, ya que el efecto por medio del impuesto a la renta y las contribuciones a la seguridad social es más acotado Cepal (2015).

7.4. La relación entre marco institucional y política fiscal: una mirada al futuro

En general, el contexto institucional, tanto formal, como informal es determinante para favorecer la viabilidad de los cambios en la política fiscal. Las circunstancias de crisis, cambios electorales, presiones internacionales u otras variables como el grado democrático del régimen político son fundamentales para comprender los procesos de negociación detrás de la definición de las variables fiscales. En ese sentido, la estructura de los ingresos públicos, así como la distribución y la magnitud del gasto sólo pueden configurarse de acuerdo al grado de consenso de la sociedad acerca de las necesidades generales. En el caso de Chile, esta configuración sucede en un marco democrático, cada vez más plural. En Venezuela, por su parte, prima la discrecionalidad y el reparto autoritario, lo cual se basa en la confianza en el líder carismático.

La relación entre las instituciones políticas, la capacidad de negociación de los distintos actores, así como la calidad institucional en los procesos de formación e implementación de políticas fiscales establecen, directa o indirectamente, el éxito de ésta.

El proceso de diseño, adopción e implementación de la política fiscal es tan importante como el contenido de las mismas y ejerce una considerable influencia en su eficacia. Es en este sentido que cobra relevancia la calidad de las distintas instituciones así también como las características de los protagonistas de dicho proceso, entre los que se destacan el presidente, los partidos políticos, las instancias legislativas, entre otros. Lo anterior es la base para explicar algunas de la diferencias entre la política fiscal en Chile y Venezuela, todo ello con el trasfondo de las inquietudes y la intencionalidad de la izquierda.

En la posición que los ciudadanos tienen de la acción pública en torno a las decisiones de política fiscal adquieren relevancia factores tales como la sensación de obligación moral de pagar impuestos, la percepción de que el sistema tributario es justo o no, la de que el resto de los individuos paga también los impuestos y la creencia de que el gobierno gasta inteligentemente los recursos y de que estos gastos beneficiarán al contribuyente.

Según Gómez Sabaíni y O'Farrell (2009) la política fiscal constituye parte de un contrato social entre los ciudadanos y el gobierno que está basado en la legitimidad de los mismos y en la reciprocidad entre las partes involucradas. Ya sea que esta relación se base en el consenso, la negociación o la coacción, la capacidad del Estado para aplicar determinada política tributaria dependerá crucialmente de la dinámica de interacción de los distintos actores sociales y el peso relativo o poder de influencia de cada uno de ellos sobre las decisiones públicas

Por otra parte, tal y como refiere Lora (2008), en torno al cambio institucional y a la influencia que suelen ejercer las instituciones en el ámbito fiscal, éstas no siempre son "…garantía de éxito, porque las mejores normas fiscales pueden no funcionar cuando los incentivos políticos no están bien alineados o cuando surgen circunstancias extraordinarias que no se pueden acomodar políticamente. A una conclusión semejante conduce una evaluación detallada de estudios de caso sobre la eficacia de las reglas numéricas incorporadas en las leyes de responsabilidad fiscal.

Además del diseño técnico o la jerarquía legal de las normas, otros factores institucionales importan para su cumplimiento. Importa, en primer lugar, la calidad de los procesos de formulación y aprobación del presupuesto, lo cual depende de la capacidad técnica de los órganos legislativos. Importa, también, la capacidad técnica y política del Ejecutivo para imponer disciplina fiscal y para efectuar transacciones políticas creíbles que faciliten llegar a acuerdos. Numerosos factores pueden incidir en que haya estas capacidades.8 Es más factible que existan estas capacidades cuando el Ejecutivo cuenta con mayor legitimidad y cuando los horizontes políticos de las partes involucradas son de más largo plazo. Importa, finalmente, la capacidad de aprendizaje del sistema político, que posiblemente es mayor cuando existe competencia partidista institucionalizada y restricciones a los poderes".

Desde hace varias décadas, Chile asumió una posición de vanguardia dentro del grupo de países AL que estaban comprometidos con la apertura y la liberalización comercial y el desarrollo de políticas fiscales ordenadas y disciplinadas. Son estos países los que procuraban aproximarse a los principales mercados desarrollados, y particularmente, a los de Estados Unidos y Europa, por medio de acuerdos de libre comercio.

Para Corbo (2013)[445], Chile exhibe varias décadas de manejo fiscal prudente, fortalecido en el año 2001 con la introducción del BESP y sustentada en los principios de estabilidad y transparencia por todos los gobiernos. Además, la combinación del balance estructural con la política financiera y monetaria, manejada por un banco central autónomo y enfocada en mantener una inflación baja y controlada y en velar por la estabilidad del sistema financiero han ubicado a Chile en posiciones de vanguardia, no sólo en términos de la gestión macroeconómico, sino en cuanto a la solides de su marco institucional.

Las gestiones gubernamentales posteriores a 2010 han primado la necesidad de mantener unas cuentas fiscales en orden, lo cual contempla la preservación de las reglas fiscales y la gestión, desde la moderación, de las demandas de mayores gastos permanentes.

Corbo (2013) señala que es que resulta de gran importancia reforzar la institucionalidad fiscal, por medio de la creación de un Consejo Fiscal autónomo que tenga como objetivos la evaluación técnica de la política fiscal y el monitoreo de su implementación, y su difusión, tanto en el Congreso, como en la opinión pública. Para este autor, la institucionalidad fiscal en Chile debe orientarse hacia (i) la creación de un sistema tributario neutral a la inflación, eficiente, concentrado en impuestos al consumo (IVA), unificado y sin afectaciones, Ajustar el sistema tributario para mejorar la equidad horizontal, proteger el medio ambiente y mejorar la eficiencia de la recaudación, sin afectar los incentivos al ahorro, la inversión y el crecimiento y (ii) el ajuste del sistema tributario para mejorar la equidad horizontal, proteger el medio ambiente y mejorar la

[445] Además de presidente del BCCh durante el período 2003-2007 fue presidente de Comité Asesor para el perfeccionamiento de la regla fiscal en 2010.

eficiencia de la recaudación, sin afectar la estructura de incentivos que promueva el ahorro, la inversión y el crecimiento.

En el caso de Venezuela, el final del período 2000-2010 se presentaba favorable, a pesar de los efectos de la crisis económica internacional. Este panorama cambiaría, sin embargo, una vez confirmado el final del ciclo alcista en los precios del petróleo y acaecida la muerte de Hugo Chávez, factor este no carente de importancia en un país que, durante 15 años giro en torno a su figura.

Desde una óptica institucional, se mantuvo la inercia que se ha descrito en la presente investigación: la erosión de la institucionalidad formal y la cada vez más extensa base de instituciones informales en el ámbito de lo público, con especial énfasis en lo fiscal. La debilidad institucional asociada a la política fiscal, cuyos efectos se habían podido solapar gracias al enorme caudal de recursos provenientes del petróleo, quedó al descubierto una vez que estos comenzaron a menguar, lo cual se tradujo en un quiebre que se reflejaría en toda la economía.

El mantenimiento de un modelo basado en la renta petrolera, la discrecionalidad en la gestión de lo público a todo nivel y el grave deterioro de la capacidad productiva en todos los sectores, desembocaron en el colapso de los servicios públicos, una aceleración en el ritmo de empobrecimiento de toda la población y un escenario de escasez que raya, según varias organizaciones internacionales, en la crisis humanitaria.

Si bien es cierto que la crisis de 2008 subrayó las diferencias entre el grupo liderado por Venezuela, de izquierda radical y giros populistas, y el grupo de los países que, como Chile, había apostado por una visión moderna de la economía, sin dejar de lado las aspiraciones de mayor bienestar económico y social, conviene recordar que el período de fortaleza de las cotizaciones de las materias primas no se interrumpió de súbito. Este hecho es importante, pues aunque el contagio de la crisis llegó a la región, eventualmente, no lo hizo con la misma intensidad que en las regiones más desarrolladas, lo cual permitió seguir generando mejoras en el terreno de los indicadores sociales.

Las consecuencias de la crisis se comenzarían a sentir con mayor intensidad a partir de 2010, momento en el cual comenzaron a confluir la caída de la demanda de

bienes y servicios parte de los países industrializados y la desaceleración en el ritmo de crecimiento de los precios de las materias primas, fundamentalmente, por la menos actividad económica registrada en China y otros países emergentes.

CONCLUSIONES

La principal pregunta de investigación planteada en torno a la cual gira la presente tesis doctoral se orienta a establecer si la estructura institucional, tanto de carácter formal, como informal, tuvo influencia en el diseño y ejecución de la política de gasto público en Chile y Venezuela durante el período 2000-2010. En este sentido, la hipótesis de trabajo establecía que, en efecto, existió una estrecha vinculación entre la naturaleza y evolución de la estructura institucional y el proceso que derivó en las decisiones de gasto público durante las gestiones de Ricardo Lagos y Bachelet en Chile, y de Hugo Chávez en Venezuela.

Tanto la bibliografía referida al planteamiento de la política económica en Chile y Venezuela y, en particular, de la política fiscal, como la la relacionada con la evolución del contexto económico, político y social, aunado al análisis de las medidas adoptadas por los gestores de la política fiscal y la información cuantitativa de carácter macroeconómico y fiscal, permiten afirmar que, no sólo existe una relación entre instituciones y política de gasto público, sino que esta relación es amplia y profunda.

En este sentido, no sólo se evidencia una clara influencia de las instituciones informales en el caso de Venezuela, sino que parece existir una relación entre el desarrollo y la solidez de las instituciones formales y la capacidad de la política de gasto público para contribuir con la estabilización macroeconómica y la mejora en aquellos ámbitos considerados como un objetivo por ésta.

Así, tal y como señala Douglass North (1993), tanto el entramado institucional, como el cambio institucional pueden tener connotaciones favorabes o desfavorables segñun sea el caso. La intencionalidad y los objetivos de la política de gasto público compartidos a finales de la década de los noventa del siglo XX entre los postulados del PSCh y el movimiento que llevaría a Hugo Chávez al poder poseían elementos en común, no sólo en materia social, sino también en el económico. Incluso, los primeros años de la gestión de Chávez parecían indicar que podrían imponerse criterios de mayor moderación en la política de gasto público, lo cual se evidenciaba en el interés expresado en los planes de gobierno y en la nueva Constitución en torno a temas como la coordinación macroeconómica, el establecimiento de reglas fiscales contraciclicas o un mayor grado de independencia de instituciones como el banco central.

Es interesante cómo, a pesar de que el PSCh y el movimiento bolivariano en Venezuela compartían valores referenciales de la izquieda latinoamericana, las gestiones de Lagos y Bachelet, no sólo mantuvieron la senda de la política económica orientada al mercado desarrollada desde finales de la dictadura de Pinochet, sino que impulsaron una visión más cercana a la socialdemocracia europea que a las experiencias de carácter socialista y/o populista en lo atinente a los problemas sociales de la sociedad chilena. Es así como, tanto Lagos, como Bachelet, se enfocaron en la construcción de un entramado institucional que permitiera dotar a la política de gasto público, no sólo de un carácter contracíclico que permitiera mantener la viabilidad de los programas sociales, los compromisos laborales y los planes de inversión, sino de una mayor coherencia en lo referente a la posición del Estado chileno en relación a la situación de exclusión social y desigualdad de un grupo considerable de la población.

En el caso de Venezuela y, en especial, a partir de 2002, la dinámica gubernamental encabezada por Hugo Chávez se orientó hacia un plan de reformas institucionales que, o bien no se correspondía con la experiencia democrática de las décadas precedentes, o bien no llegó a consolidarse por la acción errática del poder ejecutivo, las cual se reflejó en ministerios, organismos y programas. En este sentido, se aprecia como buena parte de las reformas políticas y sociales quedaron inconclusas y sujetas a los intereses de los grupos de poder que rodeaban a Chávez. Los elementos discursivos de la gestión chavista en los que la profundización democrática era un punto central, quedaron aparcados de forma indefinida dando paso a una mayor centralización, discrecionalidad e informalidad en la toma de decisiones. En este contexto, la política de gasto público se tornó cada vez más acomodaticia, al tiempo que se hacía más dependiente de la evolución de los ingresos petroleros.

En este orden de ideas, cabe destacar la pertinencia del institucionalismo histórico para comprender el influjo de las instituciones sobre la política de gasto público. Del análisis de los casos de Chile y Venezuela durante el período estudiado, se desprende que los programas en esta materia constituyen una de las áreas de la política económica que se haya más afectada por la *path dependency*, al tiempo que se encuentra muy condicionada por episodios de carácter coyuntural, tal y como también establecen Collier y Collier (2002) para el conjunto de América Latina.

Asimismo, en el transcurso de la investigación resultó de gran importancia establecer el peso de las instituciones informales en el diseño y ejecución de la política de gasto público, pues ello ha permitido comprender aspectos clave como el regreso a las prácticas paraestatales que caracetrizaron a los gobiernos anteriores a la llegada de la democracia en Venezuela o la influencia que tuvieron los espacios institucionales formales en la estabilidad del proceso de toma de decisionen en Chile. Ejemplo de ello lo constituye, sin duda, el establecimiento y consolidación de reglas fiscales, principalmente, en términos de gasto público, lo cual permitió a Chile, no sólo aprovechar la bonanza del período 2000-2007, sino estabilizar la economía y la gestión pública durante 2008-2010, años de la crisis finaciera.

La perspectiva teórica del institucionalismo histórico, en este sentido, permite abordar, tanto las características del cuerpo institucional de un país, como las vías a través de las cuales éste evoluciona, haciendo énfasis en el papel de los fenómenos económicos y la influencia del devenir pasado. Estos enfoques contribuyen en gran medida al análisis de los casos estudiados, en la medida que flexibilizan muchos de los supuestos restrictivos del institucionalismo original, como los de racionalidad perfecta, la no influencia del individuo en el cambio institucional o el relativo impacto de los acontecimientos pasados en la situación presente del marco institucional. Las principales referencias bibliográficas en tal sentido fueron las de March y Olsen (1989), North (1990) y Hall y Taylor (1996), entre otros.

Durante el desarrollo de la investigación se confirmó la idoneidad de los casos de estudio, no sólo por el conjunto de rasgos que les asemejaban, y que se hallaban presentes en el modelo económico y político a finales de los años noventa del siglo XX, sino también por aquellos atributos particulares en el marco regional. Asimismo, los casos seleccionados se mostraron propicios a la comparación por la forma en que sus semejanzas y sus diferencias evolucionaron en el espacio temporal que delimitó el estudio. En este sentido, la riqueza de la comparación de estos dos países ya es una contribución en sí misma.

En segunda instancia, a los largo de la investigación fue quedando clara la fortaleza de la relación entre la dinámica institucional y el proceso que lleva al diseño y ejecución de la política fiscal. No sólo resulta fundamental la naturaleza de los actores que forman parte de la institucionalidad vinculada al ámbito fiscal, sino que también lo

es la estructura de incentivos que impulsa a éstos a actuar y modificar sus pautas de conducta. De este modo, se evidencia que el carácter formal de las instituciones es lo más contribuye al desarrollo de medidas fiscales eficaces y a la obtención de mejores y más estables resultados. Asimismo, se pone de relieve que es la informalidad lo que distorsiona los componentes de la política fiscal y limita decididamente su sostenibilidad en el largo plazo.

En este sentido, la evolución de los casos de Chile y Venezuela refleja cómo, desde una posición inicial en la que predominaba un amplio consenso en torno al fortalecimiento de las instituciones formales, se discurre por procesos de cambio en esta materia muy diferenciados a medida que avanza la primera década del siglo XXI. Por un lado, se identifica la decidida apuesta de la red de actores institucionales chilena por una profundización en la formalización y perfeccionamiento de los mecanismos de ajuste y estabilidad fiscales. Por el otro, se encuentra Venezuela, que enfrenta una profunda erosión de las instituciones formales fiscales entre 2003-2010, después de unos primeros años de gestión de Hugo Chávez en la que parecían darse las circunstancias para una renovación de la estructura institucional formal. En todo caso, siempre quedará la duda, visto de forma retrospectiva, acerca de las verdaderas intenciones de Hugo Chávez durante el período 1999-2002, aunque lo expresado en la Constitución de 1999 y en el marco legal promulgado en esos años parezca indicar que había una voluntad muy distinta a la que se expresa a partir de 2003.

En el marco de la investigación, se analiza la trayectoria de las principales instituciones formales en el ámbito fiscal, así como de la red de actores asociados a éste. En este aspecto destacan elementos como la consolidación de las reglas fiscales y los mecanismos de estabilización en Chile, así como el abandono, en una fase incipiente, de estas instituciones en Venezuela; el incremento de la discrecionalidad del poder ejecutivo en Venezuela y las cada vez más restringidas expresiones de ésta en Chile (siendo ambos casos de los regímenes en los que la figura presidencial es más poderosa en América Latina); el alto grado de cumplimiento de los objetivos electorales-programáticos en materia de gasto público social en Chile y la relegación de éstos por parte de Hugo Chávez o el amplio desarrollo dado en Chile al principio de transparencia fiscal y la gestión cada vez más opaca por parte del poder ejecutivo en Venezuela, entre otras.

Dicho esto, con base en el análisis de los resultados de la gestión fiscal en ambos países, es posible establecer la existencia de una relación en dos dimensiones entre marco institucional y resultados de la política fiscal, lo cual verificaría la hipótesis planteada en la primera fase de la investigación. Por una parte, una relación sólida entre desarrollo de la institucionalidad formal en el ámbito fiscal y resultados fiscales con un impacto favorable en términos macroeconómicos. Por otra parte, una relación entre arraigo y fortalecimiento de las instituciones informales y resultados desfavorables en materia fiscal y macroeconómica.

Del estudio comparativo de los casos de Chile y Venezuela se pueden obtener valiosos argumentos de sustentan, tanto la primera, como la segunda dimensión de la relación. Se evidencia, así, el tránsito de la política fiscal chilena desde espacios de alta informalidad (años setenta y primera fase de la dictadura de Pinochet) a menor informalidad (gobiernos de Lagos y Bachelet) a partir de los cuales se obtienen, a medida que avanza la formalización de la política fiscal, resultados más estables y favorables. Un claro ejemplo de ello es la capacidad de respuesta de las reglas y los mecanismos de estabilización fiscales ante la crisis financiera de 2008 y sus secuelas en el resto de la economía mundial entre los años 2009 y 2010, la cual permitió a Chile adoptar una política económica contracíclica exitosa. Por el contrario, en Venezuela, el paulatino desmontaje de las incipientes reglas fiscales, los mecanismos de estabilización macroeconómica, la autonomía e independencia de otros actores institucionales implicados en la política fiscal y la estructura de incentivos proclive a la transparencia, incidieron con el tiempo en el colapso de la capacidad del Estado venezolano para hacer frente a los influjos de la crisis mundial, el cambio de ciclo en el mercado petrolero internacional y el agravamiento de los problemas políticos y sociales en el plano interno.

En el marco de la investigación se plantearon asimismo, dos objetivos específicos en el marco de investigación. El primero de ellos fue establecer una caracterización del entorno institucional asociado al ámbito fiscal en Chile y Venezuela. En este sentido, en el capítulo 6 se hace un análisis de los principales actores institucionales asociados a la política fiscal. Sobresale, como cabría esperar, la posición asumida por el poder ejecutivo, actor clave en el proceso de diseño y ejecución de la política fiscal, tanto en Chile, como en Venezuela. En torno a este carácter preeminente

del poder ejecutivo destacan algunos factores que han contribuido a su limitación en el caso de Chile o a su fortalecimiento, desde todo punto de vista, en Venezuela. Se aborda también la posición del poder legislativo y cómo este ha ganado terreno institucional como consecuencia del desarrollo de reglas fiscales, el mayor peso de la oposición y los incentivos para incrementar el grado de transparencia en la gestión fiscal. Por último, se establece la importancia e influencia de otros actores institucionales como el poder judicial, los partidos políticos y otros actores en los planos interno y externo.

Por otra parte, En los capítulos 5 y 7 se profundiza en la definición de la naturaleza de la política fiscal, tanto en materia de gasto público, como en lo referente a la estructura de financiación de los casos tratados. Se indaga en la situación previa a 2000 de la política fiscal, identificando los factores más relevantes en el marco de su diseño, así como en los resultados logrados. Los elementos de análisis aquí establecidos permitieron poner en contexto, no sólo los rasgos adoptados por el proceso fiscal en Venezuela durante 1999-2003, sino también los elementos institucionales que mantuvieron su influencia entre 2003-2010. En el caso de Chile, el análisis de los principales elementos institucionales vinculados al ámbito fiscal durante la segunda parte de la dictadura de Pinochet, la transición democrática y los gobiernos de Aylwin y Frei arrojaron importantes luces para comprender el porqué de la continuidad y el compromiso de las autoridades económicas con la estabilidad y la cada vez más acendrada disciplina fiscal. Ya en el capítulo 7, se analizan algunos de los principales resultados de la política fiscal en lo atinente a la política social, por ser ésta el eje de todos los mensajes y programas emprendidos por Lagos, Bachelet y Chávez.

Por último, se profundizó en la capacidad de las medidas fiscales, dada las restricciones institucionales y del contexto económico, político y social, para alcanzar sus metas en entornos de volatilidad como el registrado a finales del período bajo análisis. En este sentido, a lo largo de los capítulos 6 y 7 se diseccionan, tanto la naturaleza de las instituciones fiscales desarrolladas en Chile y Venezuela, como sus distorsiones o aportes en la resolución de los problemas que suelen vincularse a la política fiscal como son los de "agencia", "Fondo Común" o los asociados a las inconsistencias intertemporales.

Durante la redacción de la investigación han surgido un conjunto de consideraciones de podrían suscitar el interés para el desarrollo de nuevos trabajos en

los cuales se profundice, no sólo en la propio naturaleza de la relación entre marco institucional y política fiscal desde el punto de vista de otras corrientes o puntos de vista, sino en la influencia de las instituciones en otros fenómenos económicos. Aunque se han hecho esfuerzos puntuales por parametrizar la variable institucional, ahondar en este aspecto podría abrir nuevas oportunidades para relacionarla con variables económicas y sociales. Aunque el marcado carácter endógeno inherente a un conjunto importante de instituciones políticas, económicas y sociales podría venir acarrear problemas de índole estadística para formalizar una relación cuantitativa entre lo institucional y lo económico, o lo fiscal, podría ser factible aislar elementos institucionales de peso que podrían eludir este hecho.

Lo anterior son sólo algunas de las líneas de investigación a las que podría dar pie el presente trabajo. Ello refirma las nuevas preguntas que fueron surgiendo a medida que se abordaban los distintos puntos de la tesis y que no sólo se orientan en una dirección teórica, sino que se proyectan hacia la evolución de los dos casos de estudio y el de otros países de la región que también han promovido profundos cambios en sus estructuras institucionales a todo nivel, aunque de forma especial, en materia económica y, en concreto, en el ámbito fiscal.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACEMOGLU, Daron (2005): "Constitutions, Politics and Economics: A Review Essay on Persson and Tabellini's *The Economic Effects of Constitutions*", *Journal of Economic Literature*, vol. 43, no. 4, pp. 1025–1048. Accesible en internet: https://economics.mit.edu/files/4468
- ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon y ROBINSON, James (2004): "Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth". *NBER Working Pa*per no. 10481 *(may)*. Accesible en internet: http://www.nber.org/papers/w10481.pdf y http://www.nber.org/papers/w10481
- AKERLOF, George A. (1970): "The market for 'lemons': Qualitative uncertainty and the market mechanism", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 84, no. 3, pp. 488-500. Accesible en internet: https://www.sfu.ca/~wainwrig/Econ400/akerlof.pdf
- ALCÁNTARA, Manuel, GARCÍA, Mercedes y SÁNCHEZ, Francisco (Compiladores) (2005): "El Poder Legislativo en América Latina a través de sus Normas". Ediciones Universidad de Salamanca.
- ALCÁNTARA Manuel, PARAMIO, Ludolfo, FREIDENBERG, Flavia y DÉNIZ, José (2006): "Reformas Económicas y Consolidación de la Democracia. 1980-2006". Madrid. Editorial Síntesis.
- ALESINA, Alberto y BAYOUMI, Tamim A. (1996): "The costs and benefits of fiscal rules: evidence from U.S. states". *NBER Working Paper* no. 5614 *(june)*. Accesible en internet: http://www.nber.org/papers/w5614.pdf y http://www.nber.org/papers/w5614.
- ALESINA, Alberto; HAUSMANN, Ricardo; HOMMES, Rudolf y STEIN, Ernesto (1996): "Budget institutions and fiscal performance in Latin America", *NBER Working Paper* no. 5586 *(may)*. Accesible en internet: http://www.nber.org/papers/w5586.pdf y http://www.nber.org/papers/w5586
- ALESINA, Alberto; HAUSMANN, Ricardo; HOMMES, Rudolf y STEIN, Ernesto (1999): "Budget institutions and fiscal performance in Latin America", *Journal of Development Economics*, vol. 59, no. 2, pp. 253–273.
- ALESINA, Alberto y PEROTTI, Roberto (1995): "Fiscal Expansions and Fiscal Adjustments in OECD Countries". NBER Working Papers 5214. National Bureau of Economic Research, Inc. Accesible en internet: http://www.nber.org/papers/w5214.pdf
- ALESINA, Alberto y PEROTTI, Roberto (1996): "Budget Deficits and Budget Institutions", *NBER Working Paper* no. 5556 *(may)*. Accesible en internet: http://www.nber.org/papers/w5556.pdf y http://www.nber.org/papers/w5556
- ALESINA, Alberto y PEROTTI, Roberto (1999): "Budget Deficits and Budget Institutions", ch. 1 (pp. 13-36) de POTERBA y VON HAGEN *(eds.)* (1999). Accesible en internet: http://www.nber.org/chapters/c8021.pdf .
- ALT, James E. y LOWRY, Robert C. (1994): "Divided Government, Fiscal Institutions, and Budget Deficits: Evidence from the States", *American Political Science Review*, vol. 88, no. 4, pp. 811-828.

- ALTAMIRANO, M. y MARTÍNEZ, A. (2011). "El método comparado y el neo-institucionalismo como marco metodológico para la investigación en ciencias sociales". Mundo Siglo XXI, Revista del CIECAS-IPN, vol. 7, no. 25, pp. 55-63. Accesible en internet: http://132.248.9.34/hevila/MundosigloXXI/2011/no25/5.pdf
- ANINAT, Cristóbal (2007): "Balance de Poderes Legislativos en Chile: ¿Presidencialismo exagerado o bases para un sistema político cooperativo?". Revista Política, no. 47, Universidad de Chile, Santiago. Accesible en internet: https://revistapolitica.uchile.cl/index.php/RP/article/view/16794/17491
- APONTE, Carlos (2014): "Ascenso y vulnerabilidad del Gasto Público Social durante las gestiones presidenciales de Hugo Chávez: 1999-2012". Observatorio Gasto Público Cedice. Accesible en internet: http://cedice.org.ve/wp-content/uploads/2015/02/ASCENSO-Y-VULNERABILDAD-DEL-GASTO-P%C3%9ABLICO-SOCIAL-FINAL.pdf
- ARELLANO, José Pablo (2006): "Del déficit Al superávit fiscal: razones para una transformación estructural en Chile". Estudios Públicos. CIEPLAN, no. 101, pp. 165-186. Verano. Accesible en internet: https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304093916/r101_arellano_deficit.pdf
- ARENAS, Nelly (2005): "El Gobierno de Hugo Chávez: Populismo de Otrora y de Ahora". Noviembre – Diciembre, pp. 38-50. Caracas. Nueva Sociedad. Accesible en internet: http://nuso.org/media/articles/downloads/3295_1.pdf
- ARRAU, Patricio y CLAESSENS, Stijn (1992): "Commodity Stabilization Funds" Policy Research Working Paper No. 835, Washington: Banco Mundial. Accesible en internet: http://documents.worldbank.org/curated/en/162241468764700670/pdf/multi0page.pdf
- ARROW, Kenneth J. (1951). "Social Choice and Individual Values". New York: John Wiley & Sons. Accesible en internet: https://cowles.yale.edu/sites/default/files/files/pub/mon/m12-all.pdf
- ARROW, Kenneth J. (1963). "Social Choice and Individual Values". (2nd ed.), New Haven and London: Yale University Press.
- ARROW, Kenneth J. (1971). "Essays in the Theory of Risk-Bearing". Chicago: Markham.
- ATKINS, Williard Earl (1931): "Economic Behavior: An Institutional Approach". Houghton Mifflin, Boston.
- ATRIA, Raúl (2004): "Estructura ocupacional, estructura social y clases sociales". Serie Políticas Sociales, no. 96, Santiago, Chile: CEPAL-ECLAC. Accesible en internet: https://ctinobar.webs.ull.es/1docencia/DESIGUALDAD%20SOCIAL/ATRIA.pdf
- AUSTEN-SMITH, David (1996): "Interest groups: Money, information and influence". In D.C. Mueller (Ed.), *Perspectives on Public Choice*. Cambridge: Cambridge University Press.

- AYALA, José y GONZÁLEZ, Juan (2001): "El neoinstitucionalismo, una revolución del pensamiento económico", Comercio Exterior, vol. 51, no. 1, pp. 44-57. Accesible en internet: http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/40/4/RCE.pdf y http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/40/9/RCE1.pdf.
- AYRES, Clarence E. (1917): "The Nature of the Relationship between Ethics and Economics". Dissertation, University of Chicago.
- AYRES, Clarence E. (1918): "The Function and Problems of Economic Theory". *Journal of Political Economy*, vol. 26, no. 1, January, pp. 69-90. The University of Chicago Press. Accesible en internet: https://www.jstor.org/stable/pdf/1820787.pdf
- AYRES, Clarence E. (1938): "The Problem of Economic Order". New York: Farrar and Rinehart.
- AYRES, Clarence E. (1944). "The Theory of Economic Progress". Chapel Hill: University of North Carolina Press. Accesible en internet: http://cas2.umkc.edu/economics/Institutional/Readings/Ayres/tep/TEP.html
- AYRES, Clarence E. (1952): "The Industrial Economy: Its Technological Basis and Institutional Destiny". Boston: Houghton Mifflin.
- BACKHOUSE, Roger (1988): "Perspectives on the History of Economic Thought". *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 35, no. 1, pp. 97-104, February.
- BALDINI, Alfredo (2005): "Fiscal Policy and Business Cycles in an Oil-Producing Economy: The Case of Venezuela". Documento de trabajo N. 05/237, enero. Fondo Monetario Internacional. Accesible en internet: https://www.researchgate.net/publication/5124718/download
- BANCO MUNDIAL (2018): "Ajuste Fiscal en América Latina y el Caribe: ¿Costos en el Corto Plazo, Beneficios en el Largo?". Oficina del Economista Jefe Regional. Informe semestral, abril, Washington. Accesible en internet: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29666/211290SP.pdf?sequence=6&isAllowed=y
- BANKS, Jeffrey y WEINGAST, Barry R. (1992). "The Political Control of Bureaucracies under Asymmetric Information". *American Journal of Political Science.* Vol. 36, no. 2, may, pp. 509-524. Accesible en internet: https://authors.library.caltech.edu/67318/1/2111488.pdf
- BARAÑANO, Margarita (1993): "Veblen y el Homo Oeconomicus", Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS), no. 61, pp. 145 -170. Accesible en internet: https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/766227.pdf
- BAROZET, Emmanuelle y FIERRO, Jaime (2011): "Clase media en Chile, 1990-2011: algunas implicancias sociales y políticas". Santiago: Konrad Adenauer Stiftung, Serie de Estudios, no. 4, enero. Accesible en internet: https://www.researchgate.net/publication/276278688_Clase_media_en_Chile_1990-2011_algunas_implicancias_sociales_y_politicas
- BARR, Robert R. (2017): "The Resurgence of Populism in Latin America". Boulder, Co.: Lynne Rienner.
- BARRO, Robert J. (1979): "On the Determination of the Public Debt". *Journal of Political Economy*, vol. 87, no. 5, October, pp. 940-971. Accesible en internet:

http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.455.8274&rep=rep1&type=pdf

- BARRO, Robert J. (1996): "Democracy and Growth". In Journal of Economic Growth, vol. 1, no. 1, pp. 1-27. Accesible en internet: http://faculty.nps.edu/relooney/BarroDemocracy.pdf

- BARRO, Robert J. (1996): "Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study". *NBER Working Paper* no. 5698, August. Accesible en internet: http://www.nber.org/papers/w5698.pdf y http://www.nber.org/papers/w5698

- BARTOLINI, Stefano (1994): "Tiempo e investigación comparativa". En "La comparación en las ciencias sociales", coord. por Giovani Sartori y Leonardo Morlino, pp.105-150. Accesible en internet: https://spcunr.files.wordpress.com/2012/09/u1-bartolini.pdf

- BAYTELMAN, Yael, COWAN, Kevin y DE GREGORIO, José (1999): "Política Económico-Social y Bienestar: el caso de Chile". Serie Económica, no. 56, junio, Centro de Economía Aplicada. Universidad de Chile. Accesible en internet: http://www.dii.uchile.cl/~cea/sitedev/cea/www/download.php?file=documentos_trabajo/ASOCFILE120030402115239.pdf

- BECKER, Gary S. (1976): The Economic Approach to Human Behavior. Chicago: University of Chicago Press.

- BERGANZA, Juan Carlos (2013): "Reglas fiscales en América Latina". Boletín Económico. Enero. Banco de España. Madrid. Accesible en internet: https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/13/Ene/Fich/be1301-art5.pdf

- BESLEY, Timoty (2007): "The New Political Economy". *The Economic Journal*, volume 117, Issue 524, november, pp. F570-F587.

- BLANCO MUÑOZ, Agustín (1998): "Habla el Comandante Hugo Chávez Frías". Catedra Pío Tamayo. CEHA/IIES/FACES/UCV. Caracas.

- BLUME, Lorenz; MÜLLER, Jens; VOIGT, Stefan y WOLF, Carsten (2009): "The economic effects of Constitutions: Replicating -and extending- Persson and Tabellin". *Public Choice*, vol. 139, no. 1/2, pp. 197-225. Versión previa accesible en internet: https://www.cesifo-group.de/DocDL/cesifo1_wp2017.pdf

- BOHN, Henning e INMAN, Robert (1996): "Balanced-Budget Rules and Public Deficits: Evidence from US States". *Carnegie-Rochester Conference Series of Public Policy*, vol. 45, pp. 13-76, December, versión: NBER Working Paper No. 5533. Accesible en internet: http://www.nber.org/papers/w5533.pdf

- BORENSZTEIN, Eduardo, PIEDRABUENA, Bernardita, OSSOWSKI, Rolando, MERCER-BLACKMAN, Valerie y MILLE, Sebastián (2013): "El Manejo de los Ingresos Fiscales del Cobre en Chile". Resumen de Políticas, Departamento de Países del Cono Sur. Banco Interamericano de Desarrollo, julio. Accesible en internet: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/1490/Borensztein%20Piedrabuenaal%20IBD-PB-193%20julio%202013.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- BRAUN, Miguel y TOMMASI, Mariano (2002): "Fiscal Rules for Subnational Governments. Some organizing principles and Latin American experiences". Paper

prepared for the IMF/World Bank Conference Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Market Economies (Oaxaca, February 14–16). Accesible en internet: https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2400.pdf

- BURNS, Arthur Robert (1927): "Money and monetary policy in early times". Alfred A. Knopf, New York. Accesible en internet: https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.39015004043470;view=1up;seq=11
- BURNS, Arthur Robert (1933): "The Process of Industrial Concentration". The Quarterly Journal of Economics, vol. 47, issue 2, February, pp. 277–311.
- BURNS, Arthur Robert and BURNS, Eveline (1927): "The Economic World: A survey". Oxford University Press, New York. Accesible en internet: https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.39015021327542;view=1up;seq=9
- BURNS, Edward Macnall (1931): "Does Institutionalism Complement or Compete with "Orthodox Economics"?". *The American Economic Review*, vol. 21, no. 1, March, pp. 80-87.
- CABALLERO MÍGUEZ, Gonzalo (2000): "Instituciones y sistema fiscal. Reflexiones desde la nueva economía institucional", *Revista Galega de Economía*, vol. 9, no. 2, pp. 1-21. Accesible en internet: http://www.usc.es/econo/RGE/Vol.9_2/Castel%E1n/Instituciones%20y%20Sistema%20Fiscal.%20Reflexiones%20desde....pdf .
- CABALLERO MÍGUEZ, Gonzalo (2007): "Nuevo institucionalismo en ciencia política, institucionalismo de elección racional y análisis político de costes de transacción: una primera aproximación", RIPS: Revista de investigaciones políticas y sociológicas, vol. 6, no. 2, pp. 9-28. Accesible en internet: https://minerva.usc.es/xmlui/bitstream/handle/10347/8319/01.rips6-2.pdf
- CABASÉS, Fermín, PASCUAL, Pedro y VALLÉS, Jaime (2007): "The effectiveness of institutional borrowing restrictions: empirical evidence from Spanish municipalities". *Public Choice*, vol. 131, issue 3-4, pp. 293-313. Accesible en internet: https://collaboration.worldbank.org/content/usergenerated/asi/cloud/attachments/sites/collaboration-for-development/en/groups/city-credit-worthiness/documents/jcr:content/content/primary/blog/the_effectivenessof-yuOx/The%20Effectiveness%20of%20Institutional%20Borrowing%20Restrictions-%20Empirical%20Evidence%20from%20Spanish%20Municipalities.pdf
- CAIDEN, Naomi y WILDAVSKY, Aaron (1974): "Planning and Budgeting in Poor Countries". New York: John Wiley and Sons.
- CAÏS, Jordi (1997): "Metodología de Análisis Comparativo". Cuadernos Metodológicos, Editorial Centro de Investigaciones Metodológicas, Madrid, España.
- CAMMACK, Paul (2000): "The Resurgence of Populism in Latin America". *Bulletin of Latin America Research,* vol. 19, no. 2, pp. 149-161.
- CANOVAN, Margaret (1981): "Populism". London. Junction Books.
- CANOVAN, Margaret (1999): "Trust the people!. Populism And The Two Faces Of Democracy". *Political Studies.* Vol. XLVII. Pp. 2-16. Oxford.
- CANTAMUTTO, Francisco J. (2013): "¿Giro a la izquierda? Nuevos gobiernos en América Latina", RELACSO: Revista Estudiantil Latinoamericana de Ciencias Sociales

[ISSN: 2304-179X], no. 2 (marzo), pp. 1-22. Accesible en internet: http://relacso.flacso.edu.mx/sites/default/files/docs/02/giro-a-la-izquierda.pdf.

- CARDOSO, Fernando Henrique y FALETTO, Enzo (1969): "Dependencia y Desarrollo En América Latina". México. Editorial Siglo XXI Editores. Edición de 1977. Fundayacucho. Caracas. Venezuela.
- CASTAÑEDA, Jorge G. (2006): "Latin America's Left Turn", *Foreign Affairs*, vol. 85, no.3, pp. 28-43. Accesible en internet: https://www.foreignaffairs.com/articles/south-america/2006-05-01/latin-americas-left-turn
- CAVAROZZI, Marcelo (1996). "El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina". Serie Estudios Sociales. Homo Sapiens Ediciones. Rosario. Argentina. Accesible en internet: https://kupdf.net/queue/marcelo-cavarozzi-el-capitalismo-politico-tardio-y-su-crisis-en-am-eacute-rica-latina-pdf_5afa67d1e2b6f5c244f45798_pdf?queue_id=-1&x=1537655343&z=ODguMy4xMjMuMg==
- CLARK, John Maurice (1915): "The Concept of Value.". *Quarterly Journal of Economics*, vol. 29, issue 08, pp. 663–73.
- CLARK, John Maurice (1918): "Economics and Modern Psychology, I and II." *Journal of Political Economy*, vol. 26, issue 01, February, pp. 1–30 and pp. 136–66. Accesibles en internet: https://www.jstor.org/stable/pdf/1820785.pdf y https://www.journals.uchicago.edu/doi/pdfplus/10.1086/253071
- CLARK, John Maurice (1919): "Economic Theory in an Era of Social Readjustment". *American Economic Review*, vol. 9, issue 03, pp. 280–90. Accesible en internet: https://www.jstor.org/stable/pdf/1814006.pdf
- CLARK, John Maurice (1926): "Social Control of Business". Chicago: University of Chicago Press. Accesible en internet: https://ia601903.us.archive.org/18/items/in.ernet.dli.2015.52171/2015.52171.Social-Control-Of-Business.pdf
- CLARK, John Maurice (1936): "Past Accomplishments and Present Prospects of American Economics". *American Economic Review*. Vol. 26, issue 1, March, pp. 1-11.
- CLEGG, Stewart R. y BAILEY, James R. (eds.) (2008): "International Encyclopedia of Organization Studies". vol. 4, Thousand Oaks, Ca.: Sage Publishers.
- COASE, Ronald H. (1937): "The Nature of the Firm", Económica, vol. 4, no. 16, pp. 386-405. Accesible en internet: https://www.colorado.edu/ibs/es/alston/econ4504/readings/The%20Nature%20of%20the%20Firm%20by%20Coase.pdf
- COASE, Ronald H. (1960): "The Problem of Social Cost". *Journal of Law and Economics*, vol. 3, no. 1, pp. 1-44. Accesible en internet: https://www.law.uchicago.edu/files/file/coase-problem.pdf
- COLLIER, David (1993): "The Comparative Method", *Political Science: The State Of Discipline* II, Ada W. Finifter, ed., American Political Science Association. Accesible en internet: https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=694020101096118120121024073126118121063069052046032018081091001105097025092075068125020120023035008127018122000120120119115080111073005045021069004003124078124081001007035 06

702509700509112401212602408902602509108708900806512712101311411907911309602607 2&EXT=pdf

- COLLIER, Ruth and COLLIER, David (2002): "Shaping The Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America". University of Notre Dame Press, enero. Accesible en internet en: https://www.researchgate.net/publication/301567622_Shaping_The_Political_Arena_Critical_Junctures_the_Labor_Movement_and_Regime_Dynamics_in_Latin_America
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). Anuario Estadístico 2009, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2010, p. 79-80. Accesible en internet: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/924/1/S2009663_mu.pdf
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2009): "Informe sobre los derechos de las mujeres en Chile. La igualdad en la familia, el trabajo y la política". Documento 63. Marzo. Organización de Estados Americanos (OEA). Accesible en internet: http://www.cidh.org/countryrep/ChileMujer2009sp/Chilemujer09i-iii.sp.htm
- COMMONS, John R. (1924): "Legal Foundations of Capitalism". New York: Macmillan. Accesible en internet: https://socialsciences.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/commons/LegalFoundationsCapitalism.pdf
- COMMONS, John R. (1931): "Institutional Economics". *American Economic Review*, vol. 21, issue 12, pp. 648–57. Accesible en internet: http://la.utexas.edu/users/hcleaver/368/368commonsoninstitutionalecontable.pdf
- COMMONS, John R. (1934): "Institutional Economics: Its Place in Political Economy". New York: Macmillan. Accesible (sólo lectura) en internet: https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=uc1.b3427686;view=1up;seq=8
- COMMONS, John R. (1950): "The Economics of Collective Action". Madison: University of Winconsin Press.
- CORBO, v. (2013: "El mayor peligro de la economía chilena en 2013 es un sobrecalentamiento". La Tercera. Accesible en internet: http://papeldigital.info/negocios/2013/03/31/01/paginas/010.pdf
- CORNBLIT, Oscar, DI TELLA, Torcuato y GALLO, Ezequiel (1968): "Un Modelo de Cambio Político Para América Latina". Desarrollo Económico, no. 28, vol. 7, pp. 417-465, enero-marzo, Buenos Aires.
- CORNIA, Giovanni A.; GÓMEZ SABAINI, Juan Carlos y MARTORANO, Bruno (2011): "A New Fiscal Pact, Tax Policy Changes and Income Inequality: Latin America during the last decade", UNU-WIDER Working Paper no. 2011/70 (november). Accesible en internet: https://www.wider.unu.edu/publication/new-fiscal-pact-tax-policy-changes-and-income-inequality y https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2011-070.pdf
- COVARRUBIAS, Ignacio (2004): "Subsidiariedad y Estado Empresario. (Análisis Crítico de la Jurisprudencia Más Relevante)". Revista de Derecho Público, no. 66, pp.

251-273. Accesible en internet: https://revistas.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/41674/43180

- DAVILA, Luis Ricardo (2005): "The rise and fall and rise of populism in Venezuela". *Bulletin of Latin America Research*, no. 19, issue 2, pp. 223-238. Oxford. Accesible en internet: https://www.researchgate.net/publication/271885378_The_rise_and_fall_and_rise_of_populism_in_Venezuela
- DAVIS, Lance y NORTH, Douglass C. (1970): "Institutional Change and American Economic Growth: A First Step towards a Theory of Institutional Innovation", *Journal of Economic History*, vol. 30, no. 1, pp. 131-149.
- D´ ELIA, Yolanda (coord.) (2006): "Las misiones sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis". Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis). Caracas. Accesible en internet: http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/50458.pdf
- DE HANN, Jakob y STURM, Jan-Egbert (1994): "Political and institutional determinants of fiscal policy in the European Community". *Public Choice*, volume 80, July, issue 1-2, pp. 157-72.
- DE HANN, Jakob y STURM, Jan-Egbert (1997): "Political and economic determinants of of OECD budget deficits and government expenditures: a reinvestigation". *European Journal of Political Economy*, volume 13, issue 4, December, pp. 739-750.
- DE LA MAZA ESCOBAR, Gonzalo Antonio (2010): "Construcción democrática, participación ciudadana y políticas públicas en Chile". Tesis doctoral. Universidad de Leiden. Mayo. Accesible en internet: https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/15360/proefschrift%20G.%20de%20la%20Maza.pdf?sequence=1
- DEL BÚFALO, Enzo y LÓPEZ MAYA, Margarita (2006): "Identificación y análisis de los principales cambios realizados por los nuevos gobiernos de Venezuela". En publicación: "Los gobiernos progresistas en debate. Argentina, Brasil, Chile, Venezuela y Uruguay". Elias, Antonio. Programa de edición y distribución cooperativa de CLACSO. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales; PIT-CNT Instituto Cuesta Duarte. Buenos Aires, Argentina. Julio.
- DEL CAMPO, Esther (2008). "Del por qué al cómo: el sentido último de las reformas en América Latina". Quórum: Revista de pensamiento iberoamericano, no. 20, pp. 139-152, Universidad de Alcalá. Accesible en internet: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=52028248011
- DELGADO, José Gregorio (2008). "Reflexiones sobre la descentralización en Venezuela: ideas para su profundización". Serie Dialogo Político, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), Mayo, Accesible en internet: http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/05573.pdf

- DI TELLA, Torcuato S. (1965): "Populismo y reforma en América Latina", Desarrollo Económico, vol. 4, no. 16, pp. 391-425. Accesible en internet: https://cdn.educ.ar/repositorio/Download/file?file_id=590327d4-7a09-11e1-80a4-ed15e3c494af
- DÍAZ-CORVALÁN, Eugenio (1993): "Nuevos sindicalismo. Viejos problemas. La Concertación en Chile". Revista Nueva Sociedad, no. 124, edición marzo-abril. Accesible en internet: http://nuso.org/media/articles/downloads/2226_1.pdf
- DIMAGGIO, Paul J. y POWELL, Walter W. (1983): "The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields", *American Sociological Review*, vol. 48, no. 2, pp. 147-160. Reimpreso en POWELL y DIMAGGIO *(eds.)* (1991), pp. 63-81. Accesible en internet: http://woodypowell.com/wp-content/uploads/2018/03/DiMaggioPowellThe-Iron-Cage-Revisited1983.pdf y https://www.ics.uci.edu/~corps/phaseii/DiMaggioPowell-IronCageRevisited-ASR.pdf
- DIMAGGIO, Paul J. y POWELL, Walter W. (1991): "Introduction", en POWELL y DIMAGGIO *(eds.)* (1991), pp. 1-38. Accesible en internet: https://woodypowell.com/wp-content/uploads/2012/03/5_dimaggioandpowell_intro.pdf
- DINGEMANS, Alfonso (2010): "Una nueva mirada al Consenso de Washington. Estado, confianza social y criterios de evaluación. Evidencia estadística para el caso de Chile y Argentina, 1989-2001", Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, voll VIII, no. 13, pp. 135-157, Universidad Central de Chile, Santiago. Accesible en internet: http://www.redalyc.org/pdf/960/96016546010.pdf
- DIXIT, Avinash (2000): "Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review". *The Journal of Human Resources*, vol. 37, no. 4, Autumn, pp. 696-727. Accesible en internet: http://www.bristol.ac.uk/media-library/sites/cmpo/migrated/documents/dixit.pdf
- DIXIT, Avinash y LONDREGAN, John (1996): "The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics", *The Journal of Politics,* vol. 58, no. 4, pp. 1132-1155. Accesible en internet: https://pdfs.semanticscholar.org/fa2b/3ff5b698f8849067e8ce27b3141e3cab9f05.pdf
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, José María (2014). "Los gastos fiscales en la teoría y en la práctica: la merma recaudatoria de un concepto elusivo". Serie Documentos de Trabajo. Instituto Universitario de Análisis Económico y Social. Universidad de Alcalá de Henares, Mayo. Accesible en internet: http://www3.uah.es/iaes/publicaciones/DT_05_14.pdf
- DORNBUSCH, Rudiger y EDWARDS, Sebastian (1989): "The Macroeconomics of Populism in Latin America ". NBER Working Paper, no. 2986, May. Accesible en internet: https://core.ac.uk/download/pdf/6819424.pdf
- DORNBUSCH, Rudiger y EDWARDS, Sebastian *(eds.)* (1991): *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press.
- DORNBUSCH, Rudiger y EDWARDS, Sebastian *(comps.)* (1992): "Macroeconomía del Populismo en la América Latina". Colección Lecturas de El Trimestre Económico. México. Fondo de Cultura Económica. México.

- DROBAK, John N. y NYE, V.C. [ed.] (1997): "The Frontiers of the New Institutional Economics". San Diego: Academic Press.
- DURKHEIM, Émile (1993): *Escritos selectos*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- EDWARDS, Sebastian y EDWARDS, Alejandra C. (1987): "Monetarism and Liberalization: The Chilean Experiment". Ballinger. Cambridge.
- EGGERTSSON, Thráinn (1990): "Economic Behaviour and Institutions". Cambridge Surveys of Economic Literature. Cambridge: Cambridge University Press. Accesible en internet: https://epdf.tips/queue/economic-behavior-and-institutions-principles-of-neoinstitutional-economics-camb.html
- EISENSTADT, Shmuel N. (1963): "The Political System of Empires". New York: Free Press.
- EISENSTADT, Shmuel N. (1965): "Essays on Comparative Institutions". New York: John Wiley.
- ELLNER, Steve (2004): "Hugo Chávez y Alberto Fujimori: Análisis Comparativo de Dos Variantes de Populismo". Revista Venezolana de Ciencias Económicas y Ciencias Sociales, vol. 10, no. 1, enero-abril, pp. 13-37. Universidad Central de Venezuela. Caracas. Accesible en internet: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17710102
- ENGEL, Eduardo y MELLER, Patricio (eds.) (1992): "Shocks externos y mecanismos de estabilización". CIEPLAN. Red de Centros de Investigación Economía Aplicada. Banco Interamericano de Desarrollo. Santiago.
- ESPINOZA, Carolina (2007): "Conflictos Laborales en Chile: 1985-2006". Consejo de Trabajo y Equidad, Diciembre, Santiago, Chile. Accesible en internet: http://actrav-courses.itcilo.org/es/a2-52155/a2-52155-resources/bibliografia-complementaria/conflictoslaborales-chile/at_download/file
- FAJNZYLBER, Fernando (1989): "Growth and equity via austerity and competitiveness". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, no. 505, September, pp. 80-91.
- FALETTO, Enzo (1989): "La especificidad del Estado en América Latina". Revista de la CEPAL, no. 38, agosto, Santiago de Chile. Accesible en internet: https://revistas.unc.edu.ar/index.php/restudios/article/view/9416/10154
- FAZIO, Hugo y PARADA, Magaly (2006). "Gobierno de Lagos: balance crítico". Ediciones LOM, Colección Ciencias Humanas, Santiago de Chile.
- FERES, M. (2006): "El Trabajo y las Relaciones Laborales en los programas de la Concertación 1990 – 2006. Análisis de los contenidos programáticos". Publicado en "Chile en la Globalización: Relaciones Laborales, Tratados de Libre Comercio y Cláusulas Sociales". Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung, 2007, Editor Jaime Ensignia.
- FFRENCH-DAVIS, Ricardo (1974). "La importancia del cobre en la economía chilena". En Ffrench-Davis y Tironi (eds.), "El cobre en el desarrollo nacional", Santiago de Chile: Cieplan.
- FFRENCH-DAVIS, Ricardo (2012): "Empleo y estabilidad macroeconómica real: El rol de los flujos financieros en América Latina", Serie de Documentos de Trabajo, no.

SDT 349 *(marzo)*. Santiago de Chile: Departamento de Economía (Facultad de Economía y Negocios), Universidad de Chile. Accesible en internet: http://www.econ.uchile.cl/uploads/publicacion/046375a717d8d5adcef27d58638055edee153631.pdf

- FFRENCH-DAVIS, Ricardo (2012): "Avances y retrocesos del desarrollo económico de Chile en los gobiernos de la Concertación por la Democracia" *(septiembre, mimeo)*. Santiago de Chile: Departamento de Economía (Facultad de Economía y Negocios), Universidad de Chile. Accesible en internet: http://econ.uchile.cl/uploads/publicacion/c4c0f39d00a4f379595381f5f65dc049e78a7cbe.pdf
- FFRENCH-DAVIS, Ricardo (2016): "Progresos y retrocesos del desarrollo económico de Chile en los gobiernos de la Concertación: 1990-2009", *El Trimestre Económico*, vol. 83, no. 1 (329), pp. 5-34. Accesible en internet: http://www.scielo.org.mx/pdf/ete/v83n329/2448-718X-ete-83-329-00005.pdf
- FFRENCH-DAVIS, Ricardo y HERESI, Rodrigo (2011): "La economía chilena frente a la crisis financiera: respuestas contra-cíclicas y desafíos pendientes", en LEÓN-MANRÍQUEZ *(ed.)* (2015), cap. 8 (pp. 248-275). Versión previa accesible en internet: http://www.econ.uchile.cl/uploads/publicacion/53e77489f165ea1ef21a1dee65f3a983acd06486.pdf
- FFRENCH-DAVIS, Ricardo y HERESI, Rodrigo (2014): "La economía chilena frente a la crisis financiera: respuestas contra-cíclicas y desafíos pendientes". Serie de Documentos de Trabajo. SDT 393. Septiembre. Departamento de Economía. Facultad de Economía y Negocios. Universidad de Chile. Accesible en internet: http://www.econ.uchile.cl/uploads/publicacion/53e77489f165ea1ef21a1dee65f3a983acd06486.pdf
- FILC, Gabriel y SCARTASCINI, Carlos (2007): "Budget Institutions", en LORA *(ed.)* (2007), cap. 5, pp. 157-184. Accesible en internet: https://www.researchgate.net/publication/228265152_Budget_Institutions
- FINER, Herman (1932): "State Activity before Adam Smith". *Public Administration*, vol. 10, issue 2, April, pp. 157-178.
- FREIDENBERG, Flavia (2007): "La Tentación Populista: Una vía al poder en América Latina". Madrid: Síntesis.
- FUNK. Robert L. (2007). "El sistema de partidos chileno: ¿hacia una desestructuración ideológica?". En Chile: política y modernización democrática. Editado por Manuel Alcántara and Leticia M. Ruiz Rodríguez. Barcelona: Edicions Bellaterra, pp. 73-110.
- FURUTBON, Eric y RICHTER, Rudolf (1998): "Institutions and Economic Theory. The Contribution of the New Institutional Economics", The University of Michigan Press, Michigan.
- GALBRAITH, John Kenneth (1952): "American Capitalism; The Concept of Countervailing Power".
- GÁRATE, Manuel (2008): "Think Tanks y Centros de Estudios. Los nuevos mecánicos de influencia política en el Chile post-autoritario". Nuevo Mundo Mundos Nuevos, Coloquios. Accesible en internet: https://journals.openedition.org/nuevomundo/11152#text

- GARCÍA-GUADILLA, María Pilar (2003): "Civil Society: Institutionalization, Fragmentation, and Autonomy". En Steve Ellner y Daniel Hellinger, eds. "Venezuelan Politics in the Chávez Era: Class, Polarization, and Conflict", Boulder, Lynne Rienner, pp. 179-196.
- GARCÍA OSÍO, Gustavo, RODRÍGUEZ BALZA, Rafael y SALVATO DE FIGUEROA, Silvia (1996): "Ingresos fiscales y tributación no petrolera en Venezuela". Revista Temas de Coyuntura, no. 33, Universidad Católica "Andrés Bello" (UCAB). Caracas Accesible en internet: http://revistasenlinea.saber.ucab.edu.ve/temas/index.php/temasdecoyuntura/article/view/1782/1537
- GARCÍA OSÍO, Gustavo, RODRIGUEZ BALZA, Rafael, MARCANO, Luis, PENFOLD, Ricardo, SANCHEZ, Gustavo (1997): "La sostenibilidad de la política fiscal en Venezuela". Red de Centros de Investigación, Documento de Trabajo R-317, Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Accesible en internet: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6105/La%20sostenibilidad%20de%20la%20pol%C3%ADtica%20fiscal%20en%20el%20Am%C3%A9rica%20Latina%3A%20El%20caso%20de%20Venezuela.pdf?sequence=1
- GARCÍA SERRADOR, Agustín (2004): "Teoría General sobre reglas fiscales", Quaderns de Política Econòmica [ISSN: 1579 – 8151], vol. 8, sept.- dic. Accesible en internet: https://www.uv.es/poleco/revista/num8/garcia8.pdf
- GARDNER, Roy y OSTROM, Elinor. (1991): "Rules and Games". *Public Choice*, no. 70, pp. 121-149.
- GARRETÓN, Manuel Antonio (1983): "El proceso político chileno". FLACSO, Santiago. Accesible en internet: http://www.manuelantoniogarreton.cl/documentos/2013/proceso-politico-chileno.pdf
- GASPARINI, Leonardo, CRUCES, Guillermo, TORNAROLLI, Leopoldo y MARCHIONNI, Mariana (2009): "A turning point? Recent developments on inequality in Latin America and the Caribbean". Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad Nacional de la Plata, Documento de Trabajo no. 81, Febrero. Accesible en internet: http://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/doc_cedlas81.pdf
- GASPARINI, Leonardo y LUSTIG, Nora (2011). "The rise and fall of income inequality in Latin America". *Tulane Economics Working Paper Series*, February. Accesible en internet: https://pdfs.semanticscholar.org/e33c/8774608fb6d8f632f69c70bcd5116cdd6cdf.pdf
- GÓMEZ SABAÍNI, Juan Carlos y MORÁN, Dalmiro (2013): "Política tributaria en América Latina: agenda para una segunda generación". Serie Macroeconomía del Desarrollo no. 133, CEPAL, Santiago de Chile. Accesible en internet: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5368/1/LCL3632_es.pdf .
- GÓMEZ SABAÍNI, Juan C., JIMÉNEZ, Juan Pablo y ROSSIGNOLO, Darío (2012): "Imposición a la Renta Personal y equidad en América Latina. Nuevos desafíos", Serie Macroeconomía del Desarrollo. División de Desarrollo Económico, no. 119, julio, CEPAL, Santiago. Accesible en internet: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5351/1/S1200243_es.pdf

- GÓMEZ-SABAÍNI, Juan C., y O'FARRELL, Juan (2009): 'La Economía Política de la Política Tributaria en América Latina'. XXI Seminario Regional de Política Fiscal ILPES/CEPAL, Santiago de Chile, pp. 26-29, enero. Versión preliminar. Accesible en internet: https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/35064/gomez_sabaini_Informe_Preliminar_ver_20_enero.pdf
- GONZÁLEZ Julio César y ZAPATA SCHAFFELD, Francisco (2017): "Política laboral del gobierno de Patricio Aylwin y su impacto en el sindicalismo chileno". Trabajo y Sociedad, no.29, pp. 249-263, Santiago del Estero (Argentina), junio. Accesible en internet: http://www.redalyc.org/pdf/3873/387352369013.pdf
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, José Manuel (2001): "Costes y beneficios de la disciplina fiscal: La Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva". Madrid: IEF.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, José Manuel (2002): "Reglas fiscales de equilibrio: beneficios de la disciplina presupuestaria". Presentación en *Power Point*, Fundación SEPI, Madrid. Accesible en internet: ftp://ftp.fundacionsepi.es/seminarios/Reglas.pdf
- GOODIN, Robert E, y KLINGEMANN, Hans-D. *(eds.)* (1996): "A New Handbook of Political Science". Oxford: Oxford University Press.
- GORDON, Roger y LI, Wei (2009): "Tax structures in developing countries: Many puzzles and a possible explanation" *Journal of Public Economics*, vol. 93(7-8), pp. 855-866, August. Accesible en internet: http://www.nber.org/papers/w11267.pdf.
- GREENWOOD, Royston; OLIVER, Christine; LAWRENCE, Thomas B. y MEYER, Renate E. *(eds.)* (2017): "The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism", (2nd ed.), Thousand Oaks, Ca.: Sage Publishers
- GROSSMAN Herschel y KIM, Minseong (1995): "Predation and Accumulation". *NBER Working Paper Series*, Working Paper 5357, November. Accesible en internet: http://www.nber.org/papers/w5357.pdf .
- GÜELL, Pedro (2008). "Chile: entre igualdades formales y desigualdades culturales". Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano, PNUD, Boletín no. 51, Diciembre.
- GUERRA, José (2004): "La política económica en Venezuela 1999-2003". Caracas: Universidad Central de Venezuela, Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico.
- GUERRA, José (2007). "¿Qué es el Socialismo del Siglo XXI?. Librorum Editores. Caracas. Tercera edición.
- GUITIÁN, Manuel y MUNS, Joaquim (dirs.) (1999): "La cultura de la estabilidad y el consenso de Washington". Barcelona: La Caixa (Servicio de Estudios) [Colección *Estudios e Informes*, no. 15]. Accesible en internet: http://www.caixabankresearch.com/documents/10180/54279/ee15_esp.pdf
- HAGGARD, Stephan (1998): "La Reforma del Estado en América Latina". Revista Reforma y Democracia. CLAD, no. 11, junio, Caracas, Venezuela. Accesible en internet: http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/011-junio-1998/la-reforma-del-estado-en-america-latina-1 .
- HALL, Peter A. (1997). "The Role of Interest, Institutions and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations", en Irvign Lichbach y Alan S. Zuckerman, Comparative Politics. Rationality, Culture and Structure, Cambridge,

Cambridge University Press. Accesible en internet en: https://europeanpoliticaleconomy.files.wordpress.com/2014/09/pa-hall-cpe.pdf

- HALL, Peter A. y TAYLOR, Rosemary C.R. (1996): "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies*, vol. 44, no. 5, pp. 936-957. Accesible en internet: http://www.la.utexas.edu/users/chenry/core/Course%20Materials/Hall&TaylorPolStuds/9705162186.pdf
- HALLERBERG, Mark y MARIER, Patrik (2004): "Executive Authority, the Personal Vote, and Budget Discipline in Latin American and Caribbean Countries", *American Journal of Political Science*, vol. 48, no. 3, pp. 571–587.
- HALLERBERG, Mark y SCARTASCINI, Carlos (2011): "Economic Crisis and Fiscal Reforms in LatinAmerica." Working Paper IDB-WP-235, Washington, DC, United States: Inter-American Development Bank.
- HAMILTON, Walton H. (1919): "The Institutional approach to Economic Theory". *The American Economic Review, Supplement, Papers and Proceedings of the Thirty-First Annual Meeting of the American Economic Association*, vol. 9, no. 1, March, pp. 309-318. Accesible en internet: http://ecoinstitucional.weebly.com/uploads/3/0/3/4/3034164/hamilton_1918-the_institutional_approach_to_economic_theory.pdf
- HAMILTON, Walton H. (1922): "A Theory of the Rate of Wages". *Quarterly Journal of Economics*, vol. 36, issue 08, pp. 581–625.
- HAMILTON, Walton H. (1930): "Affectation With Public Interest". *Yale Law Journal*, vol. 39, issue 8, pp. 1089–1112. Accesible en internet: https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=5673&context=fss_papers
- HARDIN, Garrett (1968): "The Tragedy of the Commons", *Science*, vol. 162, no. 3859 (13 Dec.), pp. 1243-1248. Accesible en internet: http://science.sciencemag.org/content/sci/162/3859/1243.full.pdf
- HAUSMANN, Ricardo (1995): "Dealing with Negative Oil Shocks: The Venezuelan Experience in the Eighties". Working Paper No. 307. Inter-American Development Bank. Washington. Accesible en internet: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6066/Dealing%20with%20Negative%20Oil%20Shocks%3a%20The%20Venezuelan%20Experience%20in%20the%20Eighties.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- HAY, Colin (2002). "Political Analysis: A Critical Introduction". Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- HENRÍQUEZ, Helía y RIQUELME, Verónica (2006): "Lejos del Trabajo Decente: el empleo desprotegido en Chile". Departamento de Estudios de la Dirección del Trabajo, Cuaderno de Investigación No. 30, Santiago de Chile. Accesible en internet: http://www.dt.gob.cl/portal/1629/articles-94001_recurso_1.pdf
- HERNÁNDEZ, Rossana (2007): "Ideas y creencias en la política económica (1989-1993): Un enfoque teórico y epistemológico". Economía, no. 23, julio-diciembre, pp. 67-93, Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela. Accesible en internet: http://www.redalyc.org/pdf/1956/195617700004.pdf .

- IANNI, Octavio (1975): "*La Formación del Estado Populista en América Latina*. México. Era.
- International Monetary Fund (IMF) (1996): "Annual Report". September. Accesible en internet: https://www.imf.org/en/Publications/AREB/Issues/2016/12/31/Annual-Report-of-the-Executive-Board-for-the-Financial-Year-Ended-April-30-1996
- JENSEN, Michael y MECKLING, William (1976): "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure". *Journal of Financial Economics*, vol. 3, issue 4, July, pp. 305-360. Accesible en internet: https://ac.els-cdn.com/0304405X7690026X/1-s2.0-0304405X7690026X-main.pdf?_tid=32a8c230-cad0-4ba0-9fae-0a87c95140b1&acdnat=1537784239_4b042142b3098d1cf687b8c92820a112
- JIMÉNEZ, Juan Pablo y LÓPEZ AZCÚNAGA, Isabel (2012): "¿Disminución de la desigualdad en América Latina? El rol de la política fiscal" en desiguALdades.net Working Paper Series No. 33. International Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America. Berlin. Accesible en internet: http://www.desigualdades.net/Resources/Working_Paper/33_WP_Jimenez_Online.pdf
- JIMENEZ, Juan Pablo y PODESTÁ, Andrea (2009): "Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina". Serie Macroeconomía del Desarrollo, no. 77, marzo, CEPAL. Santiago de Chile. Accesible en internet: https://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/35732/serie_md_77.pdf
- JIMENEZ, Juan Pablo y TROMBEN, Varinia (2006): "Política fiscal en países especializados en productos no renovables en América Latina". Serie Macroeconomía del Desarrollo, División de Desarrollo Económico, no. 46, abril, CEPAL, Santiago de Chile. Accesible en internet: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5413/1/S2006607_es.pdf .
- JORRAT, Raúl (2010): "Logros educacionales y movilidad educacional intergeneracional en Argentina". Desarrollo Económico, vol. 49, issue 196, pp. 573‑604.
- JUL, Ana María (2006): "Operaciones extrapresupuestaria". Informe para la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), marzo, Santiago de Chile. Accesible en internet: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/3861/Operaciones%20Extrapresupuestarias.pdf?sequence=1&isAllowed=y .
- KAHNEMAN, Daniel (1994): "New Challenges to the Rationality Assumption". *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, March, vol. 150, issue 1, pp. 18-36. Accesible en internet: http://peintra.creatives-at-work.de/uploads/appointments/UMC4z0fuif0aLrzbJyyT/Kahnemann_New%20Challenges%20to%20the%20Rationality%20Assumption.pdf
- KAHNEMAN, Daniel (2003): "Maps of bounded rationality: psychology for behavioral economics". *The American Economic Review*, vol. 93, issue 5, pp. 1449-1475. Accesible en internet: http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.460.1998&rep=rep1&type=pdf
- KATO, Junko (1996): "Institutions and Rationality in Politics - Three Varieties of Neo-Institutionalists", *British Journal of Political Science*, vol. 26, no. 4, pp. 553-582.

- KATZNELSON, Ira y MILNER, Helen V. *(eds.)* (2002): *Political Science: State of the Discipline*. New York: W.W. Norton.
- KELLER, Alfredo (2004): "Populismo Institucional y Populismo Revolucionario en Venezuela". Diálogo Político. Konrad Adenauer Stifung A.C., año XXI, no. 2, pp. 39-62, Caracas.
- KELLY, Janet y PALMA, Pedro (2004): "The Syndrome of Economic Decline and the Quest for Change". En Jennifer L. McCoy y David J. Myers, eds.. "The Unraveling of Representative Democracy in Venezuela". Baltimore. Johns Hopkins University Press, pp. 202-230. Accesible en internet: http://www.pedroapalma.com/site/wp-content/uploads/2016/07/THE-SYNDROME-OF-ECONOMIC-DECLINE-AND-THE-QUEST-FOR-CHANGE.pdf .
- KISER, Larry L. y OSTROM, Elinor (1982): "The Three Worlds of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches", en OSTROM *(ed.)* (1982), pp. 179-222.
- KNIGHT, Jack (1992): "Institutions and Social Conflict (Political Economy of Institutions and Decisions)". Cambridge: Cambridge University Press.
- KNIGHT, Jack (1995): "Models, Interpretation and Theories: Constructing Explanations of Institutional Emergence and Change", en KNIGHT y SENED *(eds.)* (1995), pp. 95-120.
- KNIGHT, Jack y SENED, Itai *(eds.)* (1995): "Explaining Social Institutions". Ann Arbor: University of Michigan Press.
- KOPITS, George (2001): "Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?". *IMF Fiscal Affairs*, Working Paper no. 145, September. Accesible en internet: https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp01145.pdf
- KOPITS, George (2004). "Overview of Fiscal Policy Rules in Emerging Markets". Rules-based Fiscal Policy in Emerging Markets", pp. 1-11. International Monetary Fund. Washington.
- KOPITS, George y SYMANSKY, Steven (1998): "Fiscal Policy Rules". *IMF Occasional Papers,* no. 162, July.
- KORNBLITH, Miriam (1996): "Crisis y transformación del sistema político venezolano: nuevas y viejas reglas de juego". Trabajo publicado en: Álvarez, A. (1996). "El sistema político venezolano: Crisis y transformaciones", Caracas, IEP-UCV, pp. 1-31. Accesible en internet: http://lasa.international.pitt.edu/LASA97/kornblith.pdf
- KORNBLITH, Miriam (1999): "Agenda de Reforma y Crisis sociopolítica en Venezuela: una difícil combinación". Revista Politeia, no. 22, pp. 83-119.
- KRASNER, Stephen (1984): "Approaches to the State Alternative Conceptions and Historical Dynamics". *Comparative Politics,* January, pp. 223-246. Accesible en internet: http://www.critical-juncture.net/uploads/2/1/9/9/21997192/krasner_approaches_to_the_staet.pdf
- KROGSTRUP, Signe y WYPLOSZ, Charles (2010): "A common pool theory of supranational deficit ceilings", *European Economic Review*, vol. 54, no. 2, pp. 269-278.

- KRÜCKEN, Georg; MAZZA, Carmelo; MEYER, Renate E. y WALGENBACH, Peter *(eds.)* (2017): *New Themes in Institutional Analysis: Topics and Issues from European Research*. Cheltenham: Edward Elgar.
- KRUGMAN, Paul (2004): "Inequality and Redistribution", cap. 3 en SERRA y STIGLITZ *(eds.)* (2008), pp. 31-40. Versión previa accesible en *Initiative for Policy Dialogue Working Paper Series (Governance of Globalization)*, Working paper no. 127 (april 2007) [URL: http://policydialogue.org/files/publications/papers/Ch_3.pdf].
- KYDLAND, Finn E. y PRESCOTT, Edward C. (1977). "Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans*". The Journal of Political Economy*, vol. 85, no. 3, June, pp. 473-492. Accesible en internet en: ftp://ftp.soc.uoc.gr/students/master/macro/Kydland,%20Prescott%20-%20JPE%20(1977).pdf
- LANDER, Edgardo y NAVARRETE, Pablo (2007): "La política económica de la izquierda latinoamericana en el gobierno. Venezuela". Informe 2007/02. Havens Center. Rosa Luxemburg Stiftung, Transnational Institute, Amsterdam. Accesible en internet: https://www.tni.org/files/download/venezuelaeconomicpolicy-s.pdf
- LARRAÍN, Felipe; COSTA, Rosanna; CERDA, Rodrigo; VILLENA, Mauricio y TOMASELLI, Andrés (2011): "Una política fiscal de balance estructural de segunda generación para Chile". Estudios de Finanzas Públicas, octubre, Dirección de Presupuestos, Gobierno de Chile. Accesible en internet: http://www.dipres.gob.cl/598/articles-81713_doc_pdf.pdf
- LARRAÑAGA, Oswaldo, CONTRERAS, Dante y CABEZAS, Gustavo (2014): "Políticas contra la pobreza: de Chile Solidario al Ingreso Ético Familiar". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Chile Área de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad. Documento de Trabajo, diciembre. Accesible en internet: http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp_cl_pobreza_cap1_politicas_contra_pobreza.pdf.
- LE FORT VARELA, Guillermo (2006): "Política fiscal con meta estructural en la experiencia chilena". Presentado en la Segunda Reunión Anual del Grupo Latinoamericano de Especialistas en Manejo de Deuda Pública (LAC Debt Group). Cartagena, Colombia. 20 y 21 de Abril. Accesible en internet: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6529/Pol%C3%ADtica%20fiscal%20con%20meta%20estructural%20en%20la%20experiencia%20Chilena.pdf?sequence=1
- LE FORT VARELA, Guillermo y LEHMANN, Sergio (2003): "The unremunerated reserve requirement and net capital flows: Chile in the 1990s". *CEPAL Review*, no. 81. December. Accesible en internet: http://www.rrojasdatabank.info/inechile2/lcg2216iLeFortLehmann.pdf .
- LEDERMAN, Daniel y MALONEY, William (2007): "Natural resources, neither curse nor destiny". *World Bank Publications*. Accesible en internet: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7183/378930LAC0Natu101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- LEDERMAN, Daniel y MALONEY, William (2008): "In Search of the Missing Resource Curse". *Policy Research Working Paper 4766*, November, The World Bank Development Research Group Trade Team and Latin America and the Caribbean Region Office of the Chief Economist. Accesible en internet:

https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6901/WPS4766.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

- LEÓN-MANRÍQUEZ, José Luis *(ed.)* (2015): "Crisis global, respuestas nacionales: La Gran Recesión en América Latina y Asia Pacífico". Montevideo: Observatorio América Latina-Asia Pacífico. Accesible en internet: http://www.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/C8F38A53EDEA029E83257E31004B4F0D/%24FILE/Libro_CrisisGlobal_Observatorio.pdf
- LINDNER, Johannes (2006): "Conflict and Change in EU Budgetary Politics". New York: Routledge. Accesible en internet: https://www.taylorfrancis.com/books/9781134249732
- LIPSET, Seymour Martin (1992): "Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política", en Albert Batlle (ed.), Diez textos básicos de Ciencia Política. Barcelona: Ariel, pp. 113-50.
- LLAMAZARES VALDUVIECO, Iván (1995): "El análisis comparado de los fenómenos políticos: Una discusión de sus objetivos metodológicos, supuestos metateóricos y vinculaciones con los marcos teóricos presentes en las ciencias sociales contemporáneas", Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), no. 89, pp. 281-297. Accesible en internet: https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/27339.pdf
- LONDOÑO, Juan Luis, y SZÉKELY, Miguel (1998). "Sorpresas distributivas después de una década de reformas: Latinoamérica en los Noventas". Capítulo 5. Pensamiento Iberoamericano, Documento de Trabajo 352, Banco Interamericano de Desarrollo, Madrid, España. Accesible en internet: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6126/Sorpresas%20distributivas%20despu%C3%A9s%20de%20una%20d%C3%A9cada%20de%20reformas%3a%20Am%C3%A9rica%20Latina%20en%20los%20noventa.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- LÓPEZ, Diego (2009): "El movimiento sindical en el gobierno de Michelle Bachelet: Nuevas acciones y Liderazgos". Análisis y Propuestas: Relaciones Industriales. Friedrich Ebert Stiftung. Accesible en internet: http://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/08579.pdf.
- LÓPEZ MAYA, M. (2007): "Innovaciones participativas y poder popular en Venezuela". Revista SIC, "El País Político", diciembre, pp. 448-451. Accesible en internet: http://gumilla.org/biblioteca/bases/biblo/texto/SIC2007700_448-451.pdf .
- LÓPEZ MAYA, Margarita y LANDER, Luis E. (2009): "El socialismo rentista de Venezuela ante la caída de los precios petroleros internacionales". Cuadernos del Cendes, no. 71, mayo-agosto, 2009, Caracas, pp. 67-88.
- LORA, Eduardo *(ed.)* (2007): The State of State Reform in Latin America. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank. Accesible en internet: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/352/9780821365755.pdf
- LORA, Eduardo (2008): "La revolución silenciosa de las instituciones y la estabilidad macroeconómica". *Research Department Working Papers*, no. 649, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington. Accesible en internet: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/2172/La%20revoluci%C3%B3n%20silenciosa%20de%20las%20instituciones%20y%20la%20estabilidad%20macroecon%C3%B3mica.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- LORA ROCHA, Oscar (2017): "¿Qué son los riesgos fiscales y cómo manejarlos para una buena gestión pública?". Sección de Política Fiscal. Recaudando Bienestar. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), septiembre. Accesible en internet: https://blogs.iadb.org/recaudandobienestar/es/2017/09/11/que-son-riesgos-fiscales-y-como-manejarlos/.
- LOWNDES, Vivien y ROBERTS, Mark (2013): "Why Institutions Matter: The New Institutionalism in Political Science". Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- LIJPHART, Arend (1971): "Comparative Politics and the Comparative Method". *The American Polítical Science Review*, vol. 65, no. 3, septiembre, pp. 682-693. Accesible en internet: https://fekmekci.files.wordpress.com/2015/12/comparative-methods-lijphart.pdf
- LIJPHART, Arend (1975): "The Comparable-Cascs Strategy in Comparative Research". *Comparative Political Studies*, vol. 8, no. 2, July.
- LUSTIG, Nora y STERN, Nicholas (2000): "Broadening the Agenda for Poverty Reduction: Opportunity, Empowerment, and Security". *Finance and Development*. International Monetary Fund, vol. 37, no. 4, December. Accesible en internet: https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2000/12/lustig.htm
- LUZARDO NAVA, Alexander (1998): "El ambiente de la Agenda Venezuela". Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura, vol. IV, no. 2 (jul-dic), pp. 133-149. Accesible en internet: http://studylib.es/doc/5574707/el-ambiente-en-la-agenda-venezuela-alexander .
- MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy R. (1997). "La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina". América Latina Hoy, vol. 16, pp. 91-108. Accesible en internet: http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/2107/2162
- MARCEL, Mario (1997): "Políticas públicas en democracia: el caso de la reforma tributaria de 1990 en Chile". Colección de Estudios. CIEPLAN, no. 45, junio, pp. 33-83. Accesible en internet: http://cieplan.org/media/publicaciones/archivos/80/Capitulo_2.pdf .
- MARCEL, Mario; GUZMÁN, Marcela y SANGINÉS, Mario (2014): "Presupuestos para el desarrollo en América Latina". Washington, D.C.: BID. Accesible en internet: http://services.iadb.org/wmsfiles/products/Publications/38570697.pdf
- MARCEL, Mario y TOKMAN, Marcelo (2002): "Building a Consensus for Fiscal Reform: The Chilean Case". *OECD Journal on Budgeting*, vol. 2, no. 3, January, pp. 35-55. Accesible en internet: https://www.oecd.org/gov/budgeting/43505794.pdf
- MARCEL, Mario, TOKMAN, Marcelo, VALDÉS Rodrigo y BENAVIDES, Paula (2001): "Balance Estructural del Gobierno Central, metodología y estimaciones para Chile: 1987-2000". Estudios de Finanzas Públicas, Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile, septiembre. Accesible en internet: http://www.dipres.gob.cl/598/articles-21639_doc_pdf.pdf
- MARCH, James G. y OLSEN, Johan P. (1984): "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review*, vol. 78, no. 3, pp. 734-749. Accesible en internet: http://www.rochelleterman.com/ComparativeExam/sites/default/files/Bibliography%20and%20Summaries/March%20and%20Olson%201984.pdf

- MARCH, James G. y OLSEN, Johan P. (1989): "Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics". New York: The Free Press.
- MARCH, James G. y OLSEN, Johan P. (2006): "Elaborating the 'New Institutionalism'", ch. 1, pp. 3-20) en RHODES, BINDER y ROCKMAN (eds.) (2006). Accesible en internet: http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199548460.001.0001/oxfordhb-9780199548460-e-1?print=pdf
- MARSHALL, Alfred (1920): "Principles of Economics" (8th ed.). Houndmills, Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2013. Accesible en internet: http://www.library.fa.ru/files/Marshall-Principles.pdf
- MARTIN, María Pía (2013): "¿Cambio o continuidad? Las políticas de protección social en Chile bajo gobiernos de centroizquierda y centroderecha". Acta Científica XXIX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Accesible en internet: http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT10/GT10_MartinM.pdf.
- MARTIN, Lisa L. and SIMMONS, Beth (1998): "Theories and Empirical Studies of International Institutions". *International Organization*, vol. 52, no. 4, pp. 729-57. Accesible en internet: https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/3382862/Theories_Empirical.pdf?sequence=2
- MASSAD, Carlos (1998): "La crisis de Asia y sus consecuencias sobre la Economía Chilena". Presentación en el Seminario "¿Asia dónde?" organizado por la Bolsa Electrónica de Chile, abril, Santiago de Chile. Accesible en internet: http://www.bcentral.cl/documents/20143/31860/bcch_presentac_163281_es.pdf/57a268fa-b41e-130d-17ca-aad07253a0a5 .
- MANTZAVINOS, C., NORTH, Douglass C. and SHARIQ, Syed (2004): "Learning, Institutions, and Economic Performance". *Perspectives on Politics*, vol. 2, no. 1.
- MATZAVINOS, C., NORTH, Douglass y SHARIQ, Syed. (2015). "Aprendizaje, instituciones y desempeño económico". Economía & Región, vol. 9, no. 1. Junio, pp. 11-34. Accesible en internet en: http://www.mantzavinos.org/wp-content/uploads/2009/02/Mantzavinos-North-Shariq-Spanish.pdf
- MCDOUGAL, William (1908): "An Introduction to Social Psychology". Methuen & Co.- London. Accesible en internet: http://scholar.google.es/scholar_url?url=https://ttu-ir.tdl.org/ttu-ir/bitstream/handle/2346/47044/ttu_fap001_000001.pdf%3Fsequence%26equals%3B1&hl=es&sa=X&scisig=AAGBfm1aP9zUwnwHpOfz2dPstD19Nzb0qA&nossl=1&oi=scholarr
- MEHLUM, Halvor, MOENE, Karl y TORVIK, Ragnar (2005): "Cursed by resources or institutions?". Working Paper Series 5705. Department of Economics. Norwegian University of Science and Technology. Accesible en internet: http://www.sv.ntnu.no/iso/Ragnar.Torvik/worldeconomy7.pdf
- MEHLUM, Halvor, MOENE, Karl y TORVIK, Ragnar (2006). "Cursed by resources or institutions?". *World Economy*, vol. 29, issue 8, pp. 1117–1131.
- MEYERS, Roy T. *(ed.)* (1999): "Handbook of Government Budgeting". San Francisco: Jossey Bass.

- MINISTERIO DE FINANZAS DE VENEZUELA. Exposición de Motivos Leyes de Presupuesto, 1999, 2000, 2001 y 2002.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO DE VENEZUELA (MPD). Programa económico de transición 1999-2000.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO DE VENEZUELA (MPD). Registro de propuestas recibidas. Comisión presidencial para la Constituyente Económica.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO DE VENEZUELA (MPD). Plan Extraordinario de Inversiones, "Sobremarcha".
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO DE VENEZUELA (MPD). (1999). "La Propuesta de Hugo Chávez para transformar a Venezuela: Una revolución democrática".
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO DE VENEZUELA (MPD). (2001): Programa Económico 2001.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO DE VENEZUELA (MPD). (2001b): Líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la nación 2001-2007.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO DE VENEZUELA (MPD). (2002). Propuestas para el consenso.
- MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS DE VENEZUELA (2000): Lineamientos y políticas del sector hidrocarburos".
- MITCHELL, Wesley C. (1910): "The Rationality of Economic Activity, I", *Journal of Political Economy*, vol. 18, no. 2, pp. 97-113. Accesible en internet: https://www.jstor.org/stable/pdf/1829775.pdf
- MITCHELL, Wesley C. (1912): "The Backward Art of Spending Money". *American Economic Review*, vol. 2, issue 2, pp. 269–81. Accesible en internet: https://www.jstor.org/stable/pdf/1827579.pdf
- MITCHELL, Wesley C. (1912): "Business Cycles". Berkeley: University of California Press.
- MITCHELL, Wesley C. (1914): "Human Behavior and Economics: A Survey of Recent Literature". *Quarterly Journal of Economics*, vol. 29, issue 11, pp. 1–47. Accesible en internet: https://ia801702.us.archive.org/13/items/jstor-1885296/1885296.pdf
- MITCHELL, Wesley C. (1916): "The Role of Money in Economic Theory". *American Economic Review, Supplement, Papers and Proceedings of the Twenty-eighth Annual Meeting of the American Economic Association*, vol. 6, no. 1, pp. 140–61. Accesible en internet: https://www.jstor.org/stable/pdf/1803798.pdf
- MITCHELL, Wesley C. (1925): "Quantitative Analysis in Economic Theory", en *The Backward Art of Spending Money and other essays*. New York: Augustus M. Kelley, 1950, pp. 20-37. [e.o.: *American Economic Review*, vol. 15, no. 1, pp. 1-12]
- MITCHELL, Wesley C. (1927): "Business Cycles: The Problem and its Setting". New York: NBER.

- MITCHELL, Wesley C. (1929): "Thorstein Veblen, 1857–1929". *New Republic*, vol. 60, issue 09, pp. 66–68.
- MITCHELL, Wesley C. (1946): Chapter Title: "Empirical Research and the Development of Economic Science", pp. 1-20. In *Economic Research and the Development of Economic Science and Public Policy*, NBER, June. Accesible en internet: https://core.ac.uk/download/pdf/6871709.pdf
- MITCHELL, Wesley C. (1949): "Types of Economic Theory from Mercantilism to Institutionalism". New York: A.M. Kelley, 1967-1969. [e.o.: *Lecture notes on types of economic theory*]
- MOE, Terry M. (2005): "Power and Political Institutions", *Perspectives on Politics*, vol. 3, no. 2, pp. 215-233. Accesible en internet en: https://www.researchgate.net/profile/Terry_Moe/publication/232005039_Power_and_Political_Institutions/links/55f1a5a108ae0af8ee1eec86/Power-and-Political-Institutions.pdf
- MOLINA ESCAMILLA, Luis Roberto (2017): "Derecho presupuestario". Grado Cero Prensa, enero. Accesible en internet: https://gradoceroprensa.wordpress.com/2017/01/29/derecho-presupuestario/
- MONALDI, Francisco, GONZALEZ, Rosa Amelia, OBUCHI, Richard, y PENFOLD, Michael (2006): "Political Institutions, Policy Making Processes and Policy Outcomes in Venezuela". Interamerican Development Bank (IDB), *Research Network Working papers*; R-507. Accesible en internet: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/3362/Political%20Institutions%2c%20Policymaking%20Processes%2c%20and%20Policy%20Outcomes%20in%20Venezuela.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- MONEDERO, J. C. (2008): "Hacia una filosofía política del socialismo del siglo XXI. Notas desde el caso venezolano". Vol. 25, no. 68, pp. 73-108. Accesible en internet en: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082008000200005
- MONTERO GARCÍA, M. (2008): "Instituciones y actividad legislativa en América Latina". Fundació CIDOB, Serie: América Latina, no. 23, febrero. Accesible en internet: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/20720_arquivo.pdf
- MORALES, M. (2005): "Los partidos de derecha en Chile (1989-2001): una radiografía a la coalición UDI-RN". Revista Derecho Mayor, año IV, no. 4, pp. 187- 221.
- MULAS, Carlos; ONRUBIA, Jorge y SALINAS, Javier (2005): "Estabilidad y consolidación presupuestaria: Un análisis de la política fiscal de los nuevos miembros de la Unión Europea", XII Encuentro de Economía Pública (Palma de Mallorca, 3-4 febrero). Accesible en internet: https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3138342.pdf y https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3138342
- MULAS, Carlos; ONRUBIA, Jorge y SALINAS, Javier (2007): "Política fiscal e instituciones presupuesten los países de la reciente ampliación de la Unión Europea", Documentos de Trabajo BBVA, no. 23. Bilbao: Fundación BBVA. Accesible en internet: http://www.grupobbva.com/TLFU/dat/DT_2007_23.pdf
- MUÑOZ GOMÁ, Oscar (2007): "El modelo económico de la Concertación 1990-2005 ¿Reformas o cambio?". FLACSO, Santiago de Chile.

- MUSGRAVE, Richard and PEACOCK, Alan (edit.) (1967): "Classics In The Theory Of Public Finance". *International Economic Association*. Saint Martin´s Press. New York. Accesible en internet en: http://desmarais-tremblay.com/Resources/Musgrave%20Peacock%201958%20Classics%20in%20the%20Theory%20of%20Public%20Finance.pdf
- MYRDAL, Gunnar (1954): "The Political Element in the Development of Economic Theory". January, Harvard University Press.
- NAHON-SERFATY, Isaac (2018): "La guerra contra las universidades en Venezuela". Sección Política. Letras Libres. Mayo. Accesible en internet: https://www.letraslibres.com/espana-mexico/politica/la-guerra-contra-las-universidades-en-venezuela.
- NAIM, Moisés (1999): "Fads and Fashion in Economic Reforms: Washington Consensus or Washington Confusion?". *Foreign Policy Magazine*. Working Draft of a Paper Prepared for the IMF Conference on Second Generation Reforms, Washington, D.C.. October. Accesible en internet: https://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/Naim.HTM
- NAVARRETE YÁÑEZ, Bernardo (2008): "La Modernización de la Transición Chilena. El gobierno de Patricia Aylwin (1990-1994)". Revista Enfoques, vol. VI, no. 9, segundo semestre, pp. 79-101. Universidad de Chile. Santiago de Chile. Accesible en internet: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96060903
- NAVIA, Patricio y JOIGNANT, Alfredo (2000): "Las elecciones presidenciales de 1999: La participación electoral y el nuevo votante chileno". En Francisco Rojas (ed). "Chile 1999-2000. Nuevo Gobierno: desafíos de la reconciliación". FLACSO, Santiago de Chile. Accesible en internet: http://patricionavia.com/papers/1999flacso.pdf .
- NORDHAUS, William (1975). "The political business cycle". *Review of Economic Studies*, vol. 42, issue 2, pp. 169–190.
- NORTH, Douglass C. (1971). "Institutional Change and Economic Growth," *The Journal of Economic History*, Cambridge University Press, vol. 31, issue 01, pp. 118-125, March.
- NORTH, Douglass C. (1981): "Structure and Change in Economic History". New York: W.W. Norton & Co.
- NORTH, Douglass C. (1988): "Ideology and Political/Economic Institutions", *Cato Journal*, vol. 8, no. 1, pp. 15-28. Accesible en internet: https://object.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/cato-journal/1988/5/cj8n1-2.pdf
- NORTH, Douglass C. (1989): "Institutions and economic growth: An historical introduction". World Development, Elsevier, vol. 17, issue 9, pp. 1319-1332. September. Accesible en internet: https://www.mobt3ath.com/uplode/book/book-23486.pdf#page=58.
- NORTH, Douglass C. (1990a): "A Transaction Cost Theory of Politics", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 2, no. 4, pp. 355-367.
- NORTH, Douglass C. (1990b): "Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico". México: Fondo de Cultura Económica, 1993. [e.o.: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press].

- NORTH, Douglass C. (1991). "Institutions". *Journal of Economic Perspectives*, American Economic Association, vol. 5, no. 1, pp. 97-112, winter. Accesible en internet: http://kysq.org/docs/North_91_Institutions.pdf
- NORTH, Douglass C. (2005): "Introduction to Understanding the Process of Economic Change [Understanding the Process of Economic Change]". Princeton University Press. Accesible en internet: https://zodml.org/sites/default/files/%5BDouglass_C._North%5D_Understanding_the_Process_of_E_0.pdf .
- OCAMPO, José A. (2008): "A Broad View of Macroeconomic Stability", cap. 6 en SERRA y STIGLITZ *(eds.)* (2008), pp. 63-94. Versión previa accesible en *Initiative for Policy Dialogue Working Paper* no. 94 (january 2006) [URL: http://policydialogue.org/files/publications/papers/Broad_View_Macroeconomic_Stability_Ocampo.pdf].
- OCDE (2002): "Fiscal sustainability: the contribution of fiscal rules". *OECD Economic Outlook*, no. 72. Accesible en internet: https://www.oecd.org/eco/outlook/2483962.pdf
- OCDE (2004): "Best Practice Guidelines -- Off Budget and Tax Expenditures". 25th Annual Meeting of Senior Budget Officials. Madrid, 9-10 June. Accesible en internet: http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=gov/pgc/sbo(2004)6.
- O'DONNELL, Guillermo y SCHMITTER, Philippe (1994): "Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inermes". Paidós. España.
- O'DONNELL, Guillermo (1997): "Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización". Paidós, pp. 289-330. Buenos Aires. Accesible en internet: https://www.consensocivico.com.ar/uploads/57475ab11c660-O%20Donnell.%20Democracia%20delegativa%20(Contrapuntos)(CC).pdf
- O'DONNELL, G. (2009): "El Estado burocrático autoritario. Triunfos, derrotas y crisis". Editorial de Belgrano. Buenos Aires. Accesible en internet: https://sociologiaycultura.files.wordpress.com/2014/02/odonnell-guillermo-el-estado-burocratico-autoritario.pdf .
- OLIVAR, José Alberto (2009): "La hacienda pública venezolana y las reformas Cárdenas (1913-1922)". Revista de Artes y Humanidades UNICA, vol. 10, no. 2, mayo-agosto, pp. 167-186. Universidad Católica Cecilio Acosta. Maracaibo, Venezuela. Accesible en internet: http://www.redalyc.org/pdf/1701/170118863009.pdf
- ORTIZ MÁRMOL, Egda (2012): "Gobernabilidad, democracia y sistema político venezolano: 2000-2010. Avances, retrocesos y continuidades". Anales de la Universidad Metropolitana, vol. 12, no. 2, pp. 125-142. Caracas. Accesible en internet: http://openjournal.unimet.edu.ve/index.php/Anales/article/download/191/181 .
- OSTROM, Elinor (*ed.)* (1982): "Strategies of Political Inquiry". Beverly Hills: Sage.
- OSTROM, Elinor (1990): "Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action". Cambridge University Press. Accesible en internet: https://wtf.tw/ref/ostrom_1990.pdf
- OSTROM, Elinor (1993): "Constituting Social Capital and Collective Action". *Workshop in Political Theory and Policy Analysis*. Department of Political Science.

Indiana University. Accesible en internet: http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/8221/Elinor_Constituting%20Social%20Capital%20and%20Collective%20Action.pdf?sequence=1

- OSTROM, Elinor (1994): "Constituting Social Capital and Collective Action", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 6, issue 4, pp. 527-562.
- OSTROM, Elinor (1995): "Self-Organization And Social Capital". Industrial and Corporate Change, vol. 4, issue 1, pp. 131- 159.
- OSTROM, Elinor (1998): "The Comparative Study of Public Economies". *The American Economist*, Sage Publications, vol. 42, issue 1, pp. 3-17, March. Accesible en internet: http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0569434515626858

  OSTROM, Elinor (2008): "Institutions and the environment", *Economic Affairs*, vol. 28, no. 3, pp. 24-31. Accesible en internet: http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.461.5081&rep=rep1&type=pdf
- OSTROM, Elinor (2009): "A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems", *Science*, vol. 325, no. 5939, pp. 419-422. Accesible en internet: http://www.era-mx.org/biblio/Ostrom,%202009.pdf .
- OSTROM, Elinor (2010): "Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems", *American Economic Review*, vol. 100, no. 3, pp. 641-672. Accesible en internet: https://legislature.vermont.gov/assets/Documents/2014/WorkGroups/House%20Health%20Care/Population%20Health/W~Elliott%20Fisher~Beyond%20Markets%20and%20States--Polycentric%20Governance%20of%20Complex%20Economic%20Systems,%20by%20Elinor%20Ostrom~2-12-2014.pdf
- OSTROM, Elinor y OSTROM, Vincent (1977): "Public Goods and Public Choices". En: E.S. Savas (ed.). "Alternatives for Delivering Public Services: Toward Improved Performance", pp. 7-49, Boulder, Colorado: Westview Press.
- OSTROM, Elinor, WALKER, James y GARDNER, Roy (1992): "Covenants with and without a Sword: Self-Governance Is Possible". *American Political Science Review*. Cambridge University Press, vol. 86, issue 02, pp. 404-417, June. Accesible en internet: http://wtf.tw/ref/ostrom_1992.pdf
- OSTROM, Elinor, WALKER, James y GARDNER, Roy (1994): "Rules, Games, and Common-Pool Resources". The University of Michigan Press.
- PARAMIO, Ludolfo (1991): "Democracia y Movimientos Sociales en América Latina". América Latina Hoy, Ediciones de la Universidad de Salamanca, vol. 1, pp. 13-18. Accesible en internet: http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/2065/2120.
- PARAMIO, Ludolfo (2000): "La crisis de la Política en América Latina". Documento de Trabajo no. 00-16. Unidad de Políticas Comparadas (CSIC). Accesible en internet: http://digital.csic.es/bitstream/10261/1520/1/dt-0016.pdf. Publicado en *Praxis Sociológica*, no. 5, pp. 7-22 [URL: https://www.praxissociologica.es/images/PDF/2001-05/Revista_n5.pdf]. Reimpreso en *América Latina Hoy*, vol. 32 (2002), pp. 15-28 [URL: http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/download/2386/2434].

- PARAMIO, Ludolfo (2006): "Giro a la izquierda y regreso del populismo", Nueva Sociedad – Democracia y política en América Latina [ISSN: 0251-3552], no. 205, pp. 62-74. Accesible en internet: http://nuso.org/articulo/giro-a-la-izquierda-y-regreso-del-populismo/
- PARRA, Esther (2010): "Dinámicas de cooperación política en sistemas presidenciales de América Latina 2004-2009". Institut de Ciències Polítiques i Socials. Working Papers, no. 288, Barcelona. Accesible en internet: https://www.icps.cat/archivos/WorkingPapers/wp288.pdf?noga=1
- PARRADO, Eric; RODRÍGUEZ, Jorge y VELASCO, Andrés (2012): "Responsabilidad fiscal en Chile: propuestas para seguir avanzando". Estudios Públicos, no. 127, invierno. Accesible en internet: http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/312/Responsabilidad_Fiscal_en_Chile.pdf
- PARSONS, Talcott (1951): "The Social System". New York: Free Press. Accesible en internet: http://home.ku.edu.tr/~mbaker/cshs503/talcottparsonssocialsystem.pdf
- PARSONS, Talcott (1960): "A Sociological Approach to the Theory of Organizations". In Parsons, ed. *Structure and Process in Modern Societes*, Glencoe: Free Press.
- PARSONS, Talcott (1976). "Clarence Ayres's Economics and Sociology". In Breit, William and Culbertson, William Patton, eds., *Science and Ceremony: The Institutional Economics of C. E. Ayres*, Austin: University of Texas Press, pp. 175–79.
- PATIÑO, Luis Guillermo (2007): "El Neopopulismo en el Contexto de la Democracia Latinoamericana". Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, vol. 37, no. 106, pp. 239-261. Medellín, Colombia. Accesible en internet: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=151413530009.
- PAYNE, J. Mark, ZOVATTO, Daniel, CARILLO, Fernando, ALLAMAND, Andrés (2002): "Democracies in Development. Politics and Reform in Latin America". Inter-American Development Bank.
- PENFOLD, Michael (2009): "Dos tradiciones, un conflicto: el futuro de la descentralización", Debate, Caracas.
- PETERS, B. Guy (1999): "Institutional Theory in Political Science: The "New Institutionalism". London: Routledge.
- PETERS, B. Guy (2012): "Institutional Theory in Political Science: The "New Institutionalism" (3rd. Ed.). London: Continuum.
- PETRAS, James, LEIVA, Fernando Ignacio y VELTMEYER, Henry (1994): "Democracy and Poverty in Chile. The Limits to Electoral Politics". Boulder: West View Press.
- PETRAS, James y SILVA, Ignacio (1994): "Democracy and Poverty in Chile. The Limits to Electoral Politics". Boulder: West View Press.
- PIERSON, Paul (2000): "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics". En The American Political Science Review Vol. 94. No. 2. June. Pp. 251-267. Accesible en internet: http://www.louischauvel.org/piersonpathdep2586011.pdf .
- PIGOU, Arthur Cecil (1920): "The Economics of Welfare". 4th ed., London: Macmillan, 1932. Accesible en internet: http://files.libertyfund.org/files/1410/0316_Bk.pdf

- PLISCOFF, Cristián y MONJE, Pablo (2003): "Método comparado: un aporte a la investigación en gestión pública", VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (Panamá, 28-31 Octubre). Accesible en internet: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047327.pdf
- POLACKOVA, Hana (1999): "Pasivos contingentes del Estado. Un riesgo fiscal oculto". Finanzas y Desarrollo. Fondo Monetario Internacional. Marzo. Accesible en internet: https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/1999/03/pdf/polackov.pdf .
- POTERBA, James M. (1994): "State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics", *Journal of Political Economy*, vol. 102, no. 4, pp. 799-821.
- POTERBA, James M. y VON HAGEN, Jürgen (eds.) (1999): "Fiscal Institutions and Fiscal Performance". Chicago: University of Chicago Press – NBER. Accesible en internet: http://papers.nber.org/books/pote99-1
- POWELL, Walter W. y COLYVAS, Jeannette A. (2008): "New Institutionalism", en Clegg y Bailey (eds.) (2008), vol. 3, pp. 976-979. Versión previa accesible en internet: https://web.stanford.edu/group/song/papers/NewInstitutionalism.pdf
- POWELL, Walter W. y DIMAGGIO, Paul J. (eds.) (1991): "The new institutionalism in organizational analysis". Chicago: University of Chicago Press.
- POWELL, Walter W.; OBERG, Achim; KORFF, Valeska; OELBERGER, Carrie R. y KLOOS, Karina (2017): "Institutional analysis in a digital era: Mechanisms and methods to understand emerging fields", en Krücken et al. (eds.) (2017), ch. 12 (pp. 305-344). Versión previa accesible en internet: https://www.researchgate.net/publication/292409264_Institutional_analysis_in_a_digital_era_Mechanisms_and_methods_to_understand_emerging_fields
- POWELL, Walter W. y RERUP, Claus (2017): "Opening the Black Box: The Microfoundations of Institutions", en Greenwood, et al. (eds.) (2017), pp. 976-979. Versión previa accesible en internet: https://www.researchgate.net/publication/310645127_Opening_the_Black_Box_The_Microfoundations_of_Institutions
- PRIOR, Diego (2011): "Eficacia, Eficiencia y Gasto Público. ¿Cómo mejorar?". Revista de Contabilidad y Dirección. Asociación Catalana de Contabilidad y Dirección (ACCID), vol. 13, pp. 11-20. Accesible en internet: http://www.accid.org/revista/documents/Eficacia,_Eficiencia_y_Gasto_Publico._Como_mejorar.pdf
- PRESSMAN, Jeffrey L. and WILDAVSKY, Aaron B. (1974): "Implementation". Berkeley: University of California Press.
- PRZEWORSKI, Adam y CURVALE, Carolina (2007): "Instituciones políticas y desarrollo económico en las Américas: el largo plazo". En Visiones sobre el Desarrollo en América Latina. MACHINEA, José Luis y SERRA, Narcís (editores). CIDOB/CEPAL. Accesible en internet: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2819/S2007611_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- RACHLIN, Howard y GREEN, Leonard (1972): "Commitment, choice and self-control". *Journal of the Experimental Analysis of Behavior*, no. 17, pp. 15–22. Accesible en internet: https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1333886/pdf/jeabehav00132-0017.pdf.

- REHREN, Alfredo (2008): "La evolución de la agenda de transparencia en los gobiernos de la concertación". Temas de la Agenda Pública. Dirección de Asuntos Públicos. Pontificia Universidad Católica de Chile, año 3, no. 8, mayo. Accesible en internet: https://politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2015/02/la-evolucion-de-la-agenda-de-transparencia-en-los-gobiernos-de-la-concertacion.pdf.
- RHODES Roderick A.W. (1997): "Understanding Governance". Buckingham, UK and Philadelphia, PA: Open University Press.
- RHODES Roderick A.W.; BINDER, Sarah A. y ROCKMAN, Bert A. (eds.) (2006): "The Oxford Handbook of Political Institutions". Oxford: Oxford University Press, 2008.
- RIKER, William H. and ORDESHOOK, Peter (1973): "An Introduction to Positive Political Theory". Englewood Cliffs, Nj: Prentice-Hall.
- RIUTORT, Matías (2002): "La pobreza en el trienio 1999-2001". Revista Temas de Coyuntura, no. 45, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, UCAB. Accesible en internet: http://revistasenlinea.saber.ucab.edu.ve/temas/index.php/temasdecoyuntura/article/view/1693/1465
- ROBINSON, James A., TORVIK, Ragnar y VERDIER, Thierry. (2006): "Political foundations of the resource curse". *Journal of Development Economics*, no. 79, pp. 447-468. Accesible en internet: https://scholar.harvard.edu/files/jrobinson/files/jr_polfoundations.pdf
- RODRÍGUEZ, Francisco (2003): "Las consecuencias económicas de la Revolución Bolivariana". Revista Nueva Economía, Academia de Ciencias Económicas, no. 19, abril, Caracas. Accesible en internet: http://frrodriguez.web.wesleyan.edu/docs/academic_spanish/consecuencias_revolucion_bolivariana.pdf.
- RODRÍGUEZ, F. (2002): "Reflexiones sobre el presupuesto de la nación del año 2002. Visión de corto y largo plazo" Revista Nueva Economía, no. 17, abril, Caracas.
- RODRÍGUEZ G, Pablo (2015): "Estado de derecho y crisis del sistema judicial". Universidad del Desarrollo. Revista ACTUALIDAD JURÍDICA, no 32, julio. Accesible en internet: http://derecho-scl.udd.cl/actualidadjuridica/files/2016/01/32-tema-central-Estado-de-derecho.pdf.
- RODRÍGUEZ ROJAS, Pedro (2010): "Venezuela: del neoliberalismo al socialismo del siglo XXI". Política y Cultura. Otoño, no. 31, pp. 187-211. Accesible en internet: http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n34/n34a9.pdf.
- RODRÍGUEZ RUIZ, Leticia M. (2006): "El sistema de partidos chileno: ¿hacia una desestructuración ideológica?". En Chile: política y modernización democrática. Editado por Manuel Alcántara and Leticia M. Ruiz Rodríguez. Barcelona: Edicions Bellaterra, pp. 73-110.
- RODRÍGUEZ RUIZ, Leticia M. (2008): "The Organization of Political Parties". In ed. Manuel Alcántara Sáez and, Politicians and Politics in Latin America. Boulder: Lynne Reinner, pp. 113-138.
- ROGOFF, Kenneth y SIBERT, Anne (1988). "Elections and Macroeconomic Policyl Cycles". *The Review of Economic Studies*, vol. 55, no. 1, January, pp. 1-16. Accesible

en internet: https://scholar.harvard.edu/files/rogoff/files/elections_and_macroeconomic_policy_cycles.pdf

- ROLL, Erich (1939): "History of economic thought". London: Faber and Faber.
- RUBIN, Irene S. (1999): "Understanding the Role of Conflict in Budgeting", en Meyers (ed.) (1999), cap. 2 (pp. 30-52).
- RUTHERFORD, Malcolm (1984): "Thorstein Veblen and the process of institutional change", *History of Political Economy*, vol. 16, issue 2, pp. 331-348.
- RUTHERFORD, Malcolm (1994): "Institutions in Economics: The Old and the New Institutionalism". Cambridge: Cambridge University Press.
- RUTHERFORD, Malcolm (1995): "The Old and the New Institutionalism: Can Bridges Be Built?", Journal of Economic Issues, vol. 29, no. 2, pp. 443-451.
- RUTHERFORD, Malcolm (1997): "American Institutionalism and the History of Economics". *Journal of the History of Economic Thought*, vol. 19, Fall, pp. 178–95.
- RUTHERFORD, Malcolm (1998): "Thorstein Veblen's Evolutionary Programme: A Promise Unfulfilled". *Cambridge Journal of Economics*, vol. 22, issue 07, pp. 463–77.
- RUTHERFORD, Malcolm (1999): "Institutionalism as 'Scientific' Economics". In Backhouse, Roger and Greedy, John, eds., *From Classical Economics to the Theory of the Firm: Essays in Honour of D. P. O'Brien*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, pp. 223–42.
- SALINERO, Jorge B. (2006): "La afiliación sindical y Negociación colectiva en Chile: Problemas y Desafíos". Cuaderno de Investigación. Departamento de estudios de la Dirección del Trabajo, no. 29, noviembre, Santiago de Chile. Accesible en internet: http://www.dt.gob.cl/portal/1629/articles-94126_recurso_1.pdf
- SÁNCHEZ, José Domingo (2009): "Presente y futuro del sistema de partidos en Venezuela". Provincia, no. 22, julio-diciembre, pp. 89-105. Accesible en internet: http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/29791/articulo4.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- SANHUEZA, Gonzalo I. (2001): "Chilean banking crisis of the 1980s: solutions and estimation of the costs". Documento de Trabajo N° 104, agosto, Banco Central de Chile. Accesible en internet: http://www.sbif.cl/sbifweb/internet/docs/pcruz/Sanhueza_1999.pdf .
- SANTOS, Miguel A. y VILLASMIL, Ricardo (2006): "La economía venezolana durante el último cuarto de siglo: análisis y propuestas". Coordinación Editorial: Publicaciones UCAB. En: Venezuela: Un acuerdo para alcanzar el desarrollo, pp. 345-367. UCAB, Caracas. Accesible en internet: https://www.ucab.edu.ve/wp-content/uploads/sites/2/2017/09/INV-IIES-REV-088-La-economia-venezolana-durante-el-ultimo-cuarto-de-siglo.pdf
- SARTORI, Giovanni (1976): "Parties and party systems: A framework for analysis". New York: Cambridge University Press.
- SARTORI, Giovanni (1994): "Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes". London: Macmillan.

- SCARTASCINI, Carlos y FILC, Gabriel (2005): "Las instituciones presupuestarias en el proceso de toma de decisiones". *Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes*, marzo. Accesible en internet: https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/39105/Inst_Presup_y_Toma_de_Decisiones.pdf
- SCHINELLER, Lisa (2006). "Perspectives for Fiscal Adjustment in Latin America". En: Challenges to Fiscal Adjustment in Latin America: The Cases of Argentina, Brazil, Chile, and Mexico. París: OCDE, pp. 43-67.
- SCHLAGER, Edella y OSTROM, Elinor (1992): "Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis". *Land Economics*, no. 68, issue 3, August, pp. 249-262. Accesible en internet: http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/3857/Schlager_and_Ostrom--Property_Rights_regimes_and_natural_resources_a_conceptual_analysis.pdf?sequence=1
- SCHNEIDER, Aaron, LLEDO, Víctor y MOORE, Mick (2004): "Social Contracts, Fiscal Pacts and Tax Reform in Latin America". Inter-American Development Bank, Washington. February. Accesible en internet: http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.490.3318&rep=rep1&type=pdf.
- SCOTT, Richard (1994): "Institutions and Organizations: Toward a Theoretical Synthesis". In Scott and Meyer (eds.), *Institutional Environments and Organizations*, Thousand Oaks, CA: Sage.
- SCOTT, Richard (1995a): "Institutions and Organizations". Thousand Oaks, CA: Sage.
- SCOTT, Richard (2008): "Institutions and Organizations: Ideas and Interests". Thousand Oaks, CA: Sage.
- SELZNICK, Philip (1949): "TVA and the Grass Roots". Berkeley: University of California Press.
- SELZNICK, Philip (1996): "Institutionalism "Old" and "New"". *Administrative Science Quarterly*, no. 41, pp. 270-277.
- SERRA, Narcís; Spiegel, Shari y Stiglitz, Joseph E. (2008): "From the Washington Consensus Towards a New Global Governance", cap. 1 *(Introduction)* en SERRA y STIGLITZ *(eds.)* (2008), pp. 3-13. Versión previa accesible en *Initiative for Policy Dialogue Working Paper Series (Governance of Globalization)*, Working paper no. 125 (april 2007) [URL: http://policydialogue.org/files/publications/papers/Ch_1-_Intro.pdf].
- SERRA, Narcís y STIGLITZ, Joseph E. (eds.) (2004): "The Barcelona Development Agenda", cap. 5 en SERRA y STIGLITZ *(eds.)* (2008), pp. 57-60. Versión previa accesible en *Initiative for Policy Dialogue Working Paper Series (Governance of Globalization)*, Working paper no. 129 (april 2007) [URL: http://policydialogue.org/files/publications/papers/Ch_5.pdf].
- SERRA, Narcís y STIGLITZ, Joseph E. *(eds.)* (2008): "The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance". Oxford: Oxford University Press. Índice accessible en internet: http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199534081.001.0001/acprof-9780199534081

- SHEPSLE, Kenneth A. (1983): "Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions". Trabajo presentado en la sección de Teoría Política del encuentro anual de la American Political Science Asociation (Chicago, septiembre 1983) Accesible en internet: http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/5498/institutional%20equilibrium%20and%20equilibrium%20institutions.pdf?sequence=1. Publicado posteriormente en WEISBERG *(ed.)* (1986), pp. 51-81.
- SHEPSLE, Kenneth A. (1989): "Estudiando las Instituciones: Algunas lecciones del enfoque de la elección racional", Revista Uruguaya de Ciencia Política, no. 16 (2007), pp. 15-34. Accesible en internet: http://cienciassociales.edu.uy/departamentodecienciaspoliticas/wp-content/uploads/sites/4/2013/archivos/Kenneth%20A.%20Shepsle.pdf y http://allman.rhon.itam.mx/~emagar/ep3/rules/shepsle.studyingInst.esp.1989.pdf [e.o.: "Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 1, no. 2, pp. 131-147.]
- SHEPSLE, Kenneth A. (2006): "Analizar la política. Comportamiento, instituciones y racionalidad". Colección Docencia. Segunda Edición. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, D.F. Accesible en internet: https://www.researchgate.net/publication/317590243/download
- SIAVELIS, Peter (2002): "Exaggerated Presidentialism and Moderate Presidents: Executive-Legislative Relations in Chile". En Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. Pp. 79-111.
- SIAVELIS, Peter y VALENZUELA, Arturo (1996): "Electoral Engineering and Democratic, Stability: The Legacy of Authoritarian Rule in Chile". In LIJPHART, Arend and WAISMAN, Carlos H. (editors): "Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America". Boulder: West View Press.
- SIMON, Herbert (1955): "A Behavioral Model of Rational Choice". *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 69, no. 1, febrero, pp. 99-118. Accesible en internet: http://www.math.mcgill.ca/vetta/CS764.dir/bounded.pdf
- SIMON, Herbert (1982): "Organizations and Markets". *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, no. 2, spring, pp. 25–44. Accesible en internet: https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.5.2.25
- SIMON, Herbert (1990): "A Mechanism for Social Selection and Successful Altruism'. *Science*, no. 21, December, vol. 250, pp. 1665-1668. Accesible en internet: http://digitalcollections.library.cmu.edu/awweb/awarchive?type=file&item=48822
- SIMON, Herbert (1991): "Models of Bounded Rationality". MIT Press. Cambridge.
- SIMON, Herbert (1993): "Altruism and Economics". *American Economic Review*, no. 83, pp. 156-161. Accesible en internet: http://www.altruists.org/static/files/Altruism%20and%20Economics%20%28Simon%29.pdf
- SLEMROD, J. (1995): "What Do Cross -Country Studies Teach about Taxes, Prosperity, and Economic Growth?". *Brookings Papers on Economic Activity*, no. 2, pp. 373-415.
- SOTO VELASCO, Sebastián (2007): "Relaciones entre el Congreso Nacional y el Poder Judicial: La importancia de la apertura". Revista Ius et Praxis, vol. 13, no. 1, pp.

135–166. Talca. Accesible en internet: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122007000100006

- SURREY, Stanley S. (1973): "Pathways to tax reform: the concept of tax expenditures". Harvard University Press. Cambridge Bass.
- STEIN, Ernesto; TALVI, Ernesto y GRISANTI, Alejandro (1998): "Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience". Inter-American Development Bank (Office of the Chief Economist) Working Paper no. 367 (february). Washington, D.C.: IADB. Accesible en internet: https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Institutional-Arrangements-and-Fiscal-Performance-The-Latin-American-Experience.pdf
- STEIN, Ernesto; TALVI, Ernesto y GRISANTI, Alejandro (1998): "Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience". *NBER Working Paper* no. 6358 *(january)*. Accesible en internet: http://www.nber.org/papers/w6358.pdf y http://www.nber.org/papers/w6358. Reimpreso en POTERBA y VON HAGEN *(eds.)* (1999), ch. 5 (pp. 103-134). Accesible en internet: http://www.nber.org/chapters/c8025.pdf y http://www.nber.org/chapters/c8025.
- STEIN, Ernesto y TOMASSI, Mariano (2006). "La política de las políticas públicas" Revista Política y Gobierno, vol. XIII, no. 2, 2do semestre 2006, pp. 393-416, México DF.
- STEIN, Ernesto; TOMASSI, Mariano; ECHEBARRÍA, Koldo; LORA, Eduardo; PAYNE, Mark (2006). "La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina" Banco Intermaricano de Desarrollo (BID). David Rockefeller Center for Latin American Studies. Hardvard University. Planeta. Accesible en internet: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6966/La%20pol%C3%ADtica%20de%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf?sequence=2
- STEINMO, Sven (1989): "Political Institutions and Tax Policy in the United States, Sweden and Britain", World Politics, vol. 41, no. 4, pp. 500-535. Accesible en internet: https://www.researchgate.net/publication/259380262/download
- STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen y LONGSTRETH, Frank *(eds.)* (1992): "Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis". Cambridge: Cambridge University Press.
- STERN, Nicholas y LUSTIG, Nora (2000): "Broadening the Agenda for Poverty Reduction: Opportunity, Empowerment, Security Title: Una Ampliación de la Agenda para la Reducción de la Pobreza: Oportunidad, Potenciamiento, Seguridad (Traducción d," IDB Publications (Working Papers) 80368, Inter-American Development Bank.
- STIGLITZ, Joseph E. (2008): "Is there a Post-Washington Consensus Consensus", cap. 4 en SERRA y STIGLITZ *(eds.)*, pp. 41-56. Versión previa accesible en *Initiative for Policy Dialogue Working Paper Series (Governance of Globalization)*, Working paper no. 128 (april 2007) [URL: http://policydialogue.org/files/publications/papers/Ch_4.pdf], y en https://cpb-us-e1.wpmucdn.com/blogs.uoregon.edu/dist/e/13135/files/2015/03/Yarris-Joya-5.1.15-Brown-Bag-Article.pdf
- STIGLITZ, Joseph E. et al. (1998): "Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes". Given as the 1998 Prebisch Lecture at UNCTAD,

Geneva. October 19. Accesible en internet en: http://web.worldbank.org/archive/website01013/WEB/IMAGES/PREBISCH.PDF

- STINCHCOMBE, Arthur (1968): "Constructing Social Theories". New York: Harcourt, Brace and World.
- STURGIS DENNISON, Henry y GALBRAITH, John Kenneth (1938): "Modern Competition and Business Policy". Oxford University Press.
- TANZI, Vito (1997): "The Changing Role of the State in the Economy: A Historical Perspective". *IMF Working Paper* no. WP/97/114 (september). International Monetary Fund (Fiscal Affairs Department). Accesible en internet: https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp97114.pdf.
- TANZI, Vito (2000): "El papel del Estado y la calidad del sector público". Revista de la CEPAL, no. 71, pp. 7-22. Accesible en internet: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12207/1/071007022_es.pdf
- TAYLOR, John (1993): "Discretion versus policy rules in practice". *Carnegie Rochester Conference Series on Public Policy*, vol. 39, pp. 195-214. Accesible en internet: https://web.stanford.edu/~johntayl/Onlinepaperscombinedbyyear/1993/Discretion_versus_Policy_Rules_in_Practice.pdf.
- TER-MINASSIAN, Teresa y JIMÉNEZ, Juan Pablo (2011): "Macroeconomic challenges of fiscal decentralization in Latin America in the aftermath of the global financial crisis". Santiago de Chile: CEPAL_GIZ [Serie *Macroeconomía del Desarrollo*, no. 112].
- THELEN, Kathleen (1999): "Historical Institutionalism in Comparative Politics", *Annual Review of Political Science*, vol. 2, pp. 369-404. Accesible en internet: https://pdfs.semanticscholar.org/14bb/41bc07dd5a6351e4e8f84d6c5feb016dff29.pdf
- THELEN, Kathleen y STEINMO, Sven (1992): "Historical Institutionalism in Comparative Politics", cap. 1 de Steinmo, Thelen y Longstreth *(eds.)* (1992), pp. 1-32. Accesible en internet: https://www.researchgate.net/publication/247656538/download
- THORP, Rosemary (1998): "Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX". Banco Interamericano de Desarrollo. Unión Europea. Enero. Washington. Accesible en internet: https://publications.iadb.org/bitstream/11319/412/1/Progreso%252c%2520pobreza%2520y%2520exclusi%25c3%25b3n.pdf
- TOBOSO, F. (1997): "¿En qué se diferencian los enfoques de análisis de la vieja y la nueva economía institucional?". Hacienda Pública Española, no. 143, pp. 175-192. Accesible en internet: https://www.uv.es/ecoinst/ipe/toboso-hpe97.pdf
- TOUSSAINT, E. (2004): "El apoyo del Banco Mundial y del FMI a las dictaduras". Comité para la abolición de las deudas ilegitimas. Sesenta aniversario de Bretton Woods, agosto. Accesible en internet: http://www.cadtm.org/El-apoyo-del-Banco-Mundial-y-del
- TSEBELIS, George (1990): "Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics". Berkeley: University of California Press.
- VALDIVIESO, Vicente y MONTERO, Joaquín (2010): "El plan AUGE: 2005 al 2009". Revista Médica de Chile, vol. 138, no.8, pp. 1040-1046. Santiago. Agosto. Accesible en internet: https://scielo.conicyt.cl/pdf/rmc/v138n8/art15.pdf.

- VAN CREVELD, Martin (1999). "The Rise and Decline of the State". Cambridge University Press. Agosto. 439 páginas.
- VAN DER BRUG, Wouter y MUGHAN, Anthony (2007): "Charisma, Leader Effects and Support for Right-Wing Populist Parties". *Party Politics*, vol. 13, no. 1, pp. 29-51. Sage Publications. Accesible en internet: https://www.researchgate.net/publication/249731095_Charisma_Leader_Effects_and_Support_for_Right-Wing_Populist_Parties.
- VEBLEN, Thorstein B. (1898): "Why is Economics not an Evolutionary Science?", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 12, no. 4, pp. 373-397. Accesible en internet: https://archive.org/download/jstor-1882952/1882952.pdf
- VEBLEN, Thorstein B. (1899a): "Teoría de la clase ociosa". México: FCE, 1974.
- VEBLEN, Thorstein B. (1899b): "The preconceptions of Economic Science (I)", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 13, no. 2, pp. 121-150. Accesible en internet: https://ia801901.us.archive.org/3/items/jstor-1882197/1882197.pdf
- VEBLEN, Thorstein B. (1899c): "The preconceptions of Economic Science (II)", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 13, no. 4, pp. 396-426. Accesible en internet: https://www.jstor.org/stable/pdf/1883645.pdf?refreqid=excelsior%3A16fb0930ca45d996be64844020681fa4
- VEBLEN, Thorstein B. (1900): "The preconceptions of Economic Science (III)", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 14, no. 2, pp. 240-269. Accesible en internet: https://www.jstor.org/stable/pdf/1883770.pdf?refreqid=excelsior%3Ad2e66e03bf660ebd6dc4c0c378ea9b89
- VEBLEN, Thorstein B. (1901): "Gustav Schmoller's Economics", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 16, no. 1, pp. 69–93. Accesible en internet: https://www.jstor.org/stable/1882903?seq=1#metadata_info_tab_contents
- VEBLEN, Thorstein B. (1904): "Teoría de la Empresa de Negocios". Buenos Aires: Eudeba, 1965.
- VEBLEN, Thorstein B. (1921): "The Engineers and the Price System". Nueva York. Viking Press. Edición de Batoche Books (2001). Accesible en internet: https://socialsciences.mcmaster.ca/~econ/ugcm/3ll3/veblen/Engineers.pdf .
- VIAL, Joaquín (2001): "Institucionalidad y desempeño fiscal: una mirada a la experiencia de Chile en los 90". Serie Estudios Socioeconómicos, no. 5, octubre, CIEPLAN. Accesible en internet: http://www.cieplan.cl/media/publicaciones/archivos/49/Capitulo_1.pdf
- VILAS, Carlos (1988): "El Populismo Latinoamericano: un Enfoque Estructural". Desarrollo Económico, vol. 28, no. 111, octubre, Buenos Aires. Accesible en internet: https://www.researchgate.net/publication/31601158_El_Populismo_Latinoamericano_Un_Enfoque_Estructural
- VILAS, Carlos (2003): "¿Populismos Reciclados o Neoliberalismo a Secas?. El Mito del Populismo Latinoamericano". Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, Universidad Central de Venezuela, vol. 9, no. 003, pp. 13-36, Caracas, Venezuela.

- VILAS, Carlos (2004): "¿Populismos Reciclados o Neoliberalismo a Secas?. El Mito del Populismo Latinoamericano". Revista de Sociología Política, junio, pp. 135-151. Accesible en internet: http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n22/n22a11 .
- VON HAGEN, Jürgen (1992): "Policy-Delegation and Fixed Exchange Rates", *International Economic Review*, vol. 33, no. 4, pp. 849-70.
- VON HAGEN, Jürgen (1992): "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities", Economic Papers [Commisssion of the European Communities – D.G. for Economic and Financial Affairs], no. 96 (October). [II/453/92/-EN/rev]. Accessible en internet: http://aei.pitt.edu/37058/1/A3038.pdf y http://aei.pitt.edu/37058/
- VON HAGEN, Jürgen (1992): "Fiscal arrangements in a monetary union: evidence from the US", chap. XIX (pp.337-359) de FAIR, Donald E. y DE BOISIEU, Christian *(eds.)* (1992): *Fiscal Policy, Taxes, and the Financial System in an Increasingly Integrated Europe*. Dordrecht: Kluwer.
- VON HAGEN, Jürgen (2002): "Fiscal Rules, Fiscal Institutions and Fiscal Performance". The New Economic and Social Review, vol.33, No.3, winter, p.p. 263 - 284. Accesible en internet: http://www.tara.tcd.ie/bitstream/handle/2262/61832/Vol33_3vonHagen.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- VON HAGEN, Jürgen y HARDEN, Ian J. (1995): "Budget processes and commitment to fiscal discipline", *European Economic Review*, vol. 39, no. 3-4, pp. 771-779.
- VON HAGEN, Jürgen y HARDEN, Ian J. (1996): "Budget processes and commitment to fiscal discipline", *IMF Working Paper* no. WP/96/78 *(july)*. International Monetary Fund (Fiscal Affairs Department). Accesible en internet: https://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/8041/Budget%20Processes%20and%20Commitment%20to%20Fiscal%20Discipline.pdf
- VON KIMAKOWITZ, Ernst *(ed.)* (2016): "The Evolution of Development Thinking: Theories, Policy, Implementation" 2016 edition, St. Gallen: Humanistic Management Center. Accesible en internet: http://humanisticmanagement.org/cms/knowledge_center/research_papers/downloads/Short_Papers_Development_Course_St_Gallen_2016.pdf
- WATSON, John B. (1913): "Psychology as the behaviorist views it", *Psychological Review*, vol. 20, no. 2, pp. 158-177. Accesible en internet: http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/ps000195.pdf
- WEBER, Max (1920): "La ética protestante y el espíritu del capitalismo". Tres Cantos (Madrid): Itsmo. [e.o.: *Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus*, en *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie* (8ª ed.), vol. 1, pp. 17-206. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1986]
- WEBER, Max (1924): "Historia Económica General". (2ª ed.). México: Fondo de Cultura Económica, 1956. [e.o.: Wirtschaftsgeschichte. Munich: S. Hellman y M. Palyi]
- WEBER, Max (1956): "Economía y Sociedad: Esbozo de sociología comprensiva". 4ª ed., México: Fondo de Cultura Económica, 2002 [e.o.: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie*. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1922]. Accesible en internet: https://sociologia1unpsjb.files.wordpress.com/2008/03/weber-

economia-y-sociedad.pdf y https://zoonpolitikonmx.files.wordpress.com/2014/08/max-weber-economia-y-sociedad.pdf.

- WEINGAST, Barry R. (1996): "Political institutions: rational choice perspectives", en GOODIN y KLINGEMANN *(eds.)* (1996), pp. 167-190. Accesible en internet: https://www.researchgate.net/publication/259934175_Political_Institutions_Rational_Choice_Perspectives
- WEINGAST, Barry R. (2002): "Rational choice institutionalism", en KATZNELSON y MILNER *(eds.)* (2002), pp. 660-692. Accesible en internet: https://www.researchgate.net/publication/259953065_Rational_Choice_Institutionalism
- WEINGAST, Barry R., SHEPSLE, Kenneth y JOHNSEN, Christopher (1981). "The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics". *Journal of Political Economy*, vol. 89, no. 4, August, Accesible en internet: https://www.researchgate.net/profile/Barry_Weingast/publication/24108101_The_Political_Economy_of_Benefits_And_Costs_A_Neoclassical_Approach_to_Distributive_Politics/links/00b7d52c4564450c55000000/The-Political-Economy-of-Benefits-And-Costs-A-Neoclassical-Approach-to-Distributive-Politics.pdf
- WEISBERG, Herbert F. *(ed.)* (1986): "Political Science: the science of Politics". New York: Agathon Press-APSA.
- WILHELMY, Manfred y DURÁN, Roberto (2003): "Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y el 2000". Revista de Ciencia Política, vol. 23, no. 2, pp. 273-286, Santiago de Chile. Accesible en internet: https://scielo.conicyt.cl/pdf/revcipol/v23n2/art14.pdf .
- WILLIAMSON, John (1990): "What Washington Means by Policy Reform", cap. 2 (pp. 7-20) de WILLIAMSON, John *(ed.)* (1990): *Latin America Adjustment. How much has happened?* Washington, D.C.: Institute for International Economics. Accesible en internet: https://piie.com/commentary/speeches-papers/what-washington-means-policy-reform y https://economicsociologydotorg.files.wordpress.com/2017/09/what-washington-means-by-policy-reform.pdf [v.e.: "Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas de las políticas económicas", en GUITIÁN y MUNS *(dirs.)* (1999), pp. 67-86]
- WILLIAMSON, John (1993): "Democracy and 'Washington Consensus'", *World Development*, vol. 21, no. 8, pp. 1329-1336. Accesible en internet: http://www.visionaryvalues.com/wiki/images/Williamson_DemocracyandWashingtonConsensus.pdf [v.e.: "La democracia y el 'consenso de Washington'", en GUITIÁN y MUNS *(dirs.)* (1999), pp. 118-138]
- WILLIAMSON, John (1999): "What Should the Bank Think About the Washington Consensus". Background Paper to the World Bank's *World Development Report* 2000, July 1999. Accesible en internet: http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.453.3691&rep=rep1&type=pdf
- WILLIAMSON, John (2000): "What Should the World Bank Think of the Washington Consensus?", *The World Bank Research Observer*, vol. 15, no. 2, pp. 251-264.
- WILLIAMSON, John (2002): "Did the Washington Consensus Fail?", *Speeches and Papers* (6 nov.). Peterson Institute for International Economics. Accesible en internet: https://piie.com/commentary/speeches-papers/did-washington-consensus-fail

- WILLIAMSON, John (2004a): "The Strange History of the Washington Consensus", *Journal of PostKeynesian Economics*, vol. 27, no. 2 (winter 2004-2005), pp. 195-205. Accesible en internet: https://economicsociologydotorg.files.wordpress.com/2017/09/the-strange-history-of-the-washington-consensus.pdf
- WILLIAMSON, John (2004b): "A Short History of the Washington Consensus", cap. 2 en SERRA y STIGLITZ *(eds.)* (2008), pp. 14-30. Versión previa accesible en internet: https://piie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf. Reimpreso en *Initiative for Policy Dialogue Working Paper Series (Governance of Globalization)*, working paper n. 126 (april 2007) [URL: http://policydialogue.org/files/publications/papers/Ch_2.pdf], y en *Law and Business Review of the Americas*, vol. 15 (2009), no. 1, pp. 7-23 [URL: https://scholar.smu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1381&context=lbra].
- WILLIAMSON, Oliver E. (1973): "Markets and Hierarchies: Some Elementary Considerations". *The American Economic Review*, vol. 63, no. 2, Papers and Proceedings of the Eighty-fifth Annual Meeting of the American Economic Association (May, 1973), pp. 316-325. Accesible en internet en: https://pdfs.semanticscholar.org/51e0/624399096cb1bbf76f358f1fc790b274d4cd.pdf
- WILLIAMSON, Oliver E. (1974): "Markets and Hierarchies". New York: The Fre Press.
- WILLIAMSON, Oliver E. (1985): "The Economics Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting". New York: The Free Press. Accesible en internet: https://pdfs.semanticscholar.org/a4d6/1a75c4b99d414084cc84f404e5dd259b903b.pdf
- WILLIAMSON, Oliver E. (1994): "The Institutions and Governance of Economic Development and Reform". *Procedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, Washington DC: World Bank. Accesible en internet: http://documents.worldbank.org/curated/en/333731468739202982/pdf/multi0page.pdf
- WILLIAMSON, Oliver E. (1999): "The New Institutional Economics: Taking Stock/Looking ahead". *ISNIE Newsletter*, vol. 2, no. 2, pp. 9-20.
- WILLIAMSON, Oliver E. (2000): "The New Institutional Economics: Taking Stock/Looking ahead". *Journal of Economic Literature*, vol. 38, issue 3, pp. 595-613, February. Accesible en internet en: https://www.researchgate.net/publication/4981429/download
- WITTMAN, Donald (1995): "Why Democracies Produce Efficient Results". *Journal of Political Economy*, vol. 97, issue 6, pp. 1395-1424. Accesible en internet en: https://www.researchgate.net/publication/24108687/download
- ZAMBRANO SEQUIN, Luis (2009): "Estructura e incidencia de la política fiscal en Venezuela". Trabajo presentado como requisito para la incorporación como individuo de número de la Academia Nacional de Ciencias Económicas. Caracas, Venezuela. Noviembre. Accesible en internet en: http://webdelprofesor.ula.ve/economia/christi/programas_materias/finanzas_publicas_economia/Estructura_Politica_Fiscal_Luis_Zambrano.pdf
- ZURBRIGGEN, Cristina (2006): "El institucionalismo centrado en los actores: Una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas", *Revista de Ciencia Política* [ISSN 0718-090X], vol. 26, no. 1, pp. 67-83. Accesible en internet:

http://www.redalyc.org/service/redalyc/downloadPdf/324/32426104/1 y
http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32426104