



Universidad
Andrés Bello

Centro de
Políticas
Públicas

ROTACIÓN MINISTERIAL COMO MEDIDA DE ESTABILIDAD POLÍTICA EN CHILE

UN ANÁLISIS HISTÓRICO-ESTADÍSTICO

Gonzalo Valdés

Director Ejecutivo Centro de Políticas Públicas UNAB

Noviembre 2020, Santiago de Chile

cpp.unab.cl



Estabilidad Política

De acuerdo con el Banco Mundial, la definición estándar de inestabilidad política es la propensión de un gobierno a colapsar. La inestabilidad de los gobiernos aumenta la probabilidad de cambios abruptos de políticas públicas y de nuevos (des)equilibrios de poder, que a su vez generan más inestabilidad política.

La estabilidad política, la calidad de vida de los ciudadanos y el crecimiento económico están fuertemente interconectados. Por un lado, la incertidumbre asociada a un ambiente político inestable puede reducir la inversión y el desarrollo económico. Por otro lado, una economía debilitada puede desestabilizar a un gobierno (Hussain, 2014).

Trabajos empíricos muestran que el crecimiento económico está determinado en parte por la estabilidad política (Aisen y Vega, 2013). A su vez, algunos trabajos empíricos muestran que la estabilidad política depende del nivel educacional de la población, un bajo gasto militar, en la calidad de la democracia y del ingreso per cápita (Rivera-Batiz y Oliva 2002; McMahon, 2010) y otros que la inestabilidad está relacionada con la desigualdad (Alesina y Perotti, 1996).

Este trabajo genera una estimación de la estabilidad política nacional desde 1818 hasta el presente, medida como la rotación ministerial, incluyendo tanto gobiernos democráticos como dictaduras. Los datos muestran que las últimas 3 décadas han sido el período más estable de nuestra historia. Lamentablemente, este trabajo también encuentra que a partir de 2019 la inestabilidad política ha aumentado fuertemente.

Finalmente, mostramos que la (in)estabilidad política antecede al (de)crecimiento económico, lo que confirma los resultados de la literatura sobre el tema.

Medidas de Estabilidad

Existen diversas formas de cuantificar la estabilidad política. Por ejemplo, se puede generar una revisión histórica basada en opiniones de expertos, se pueden buscar palabras en la prensa que indiquen estabilidad (o inestabilidad), utilizar índices económicos como proxy, o se pueden evaluar las consecuencias políticas que la inestabilidad genera en el gobierno.

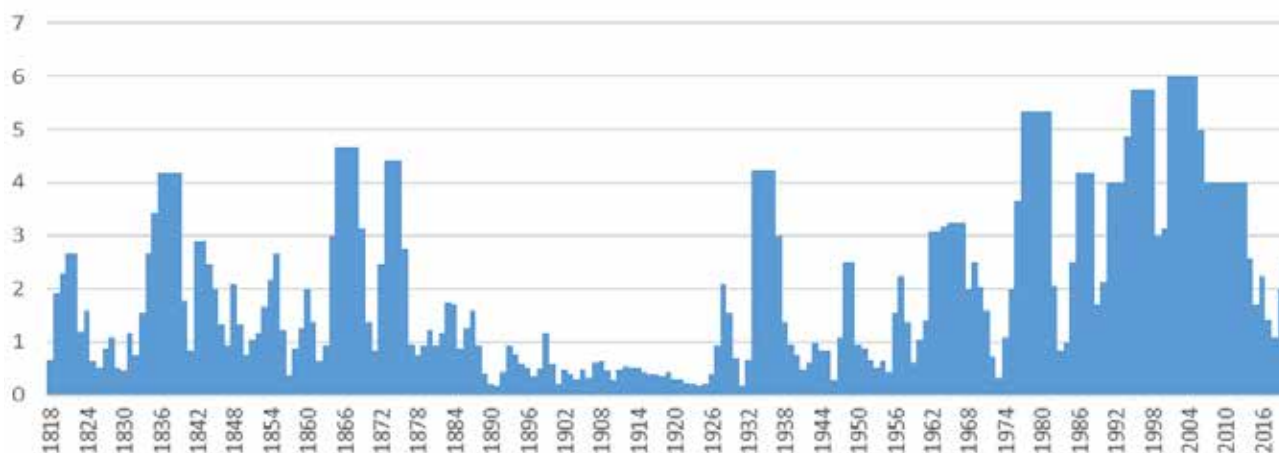
Se decidió utilizar esta última estrategia, debido a que puede ser evaluada cuantitativamente en el presente (muchas veces la evaluación histórica requiere décadas para poder evaluar los hechos con cierto desapego), y debido a la disponibilidad de los datos.

Adaptando la metodología de (Alesina et al, 1992) al caso nacional, el proxy elegido fue la duración promedio de los dos ministerios más relevantes políticamente en nuestro país: Interior y Hacienda. De esta forma, si en un mismo año, hubo dos ministros de Hacienda, y la duración de cada uno fue de 1, y 3 años, se computa una duración promedio de 2 años para ese año en particular.

La rotación ministerial se computa desde el año 1818 hasta el 2020, lo que permite tener una perspectiva histórica de cómo la estabilidad política ha cambiado en el tiempo¹. Para calcular la estabilidad política del año 2020 se presupone que ambos ministros llegarán al final del período, lo que significa un sesgo a favor de la estabilidad.

El Gráfico 1 muestra la duración promedio de los Ministros de Hacienda desde el año 1818. Se observa que el país ha vivido largos períodos de alta inestabilidad política, y que los últimos 30 años pueden considerarse los más estables de nuestra historia.

Gráfico 1: Duración promedio de los Ministros de Hacienda de Chile (en años)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Biblioteca del Congreso

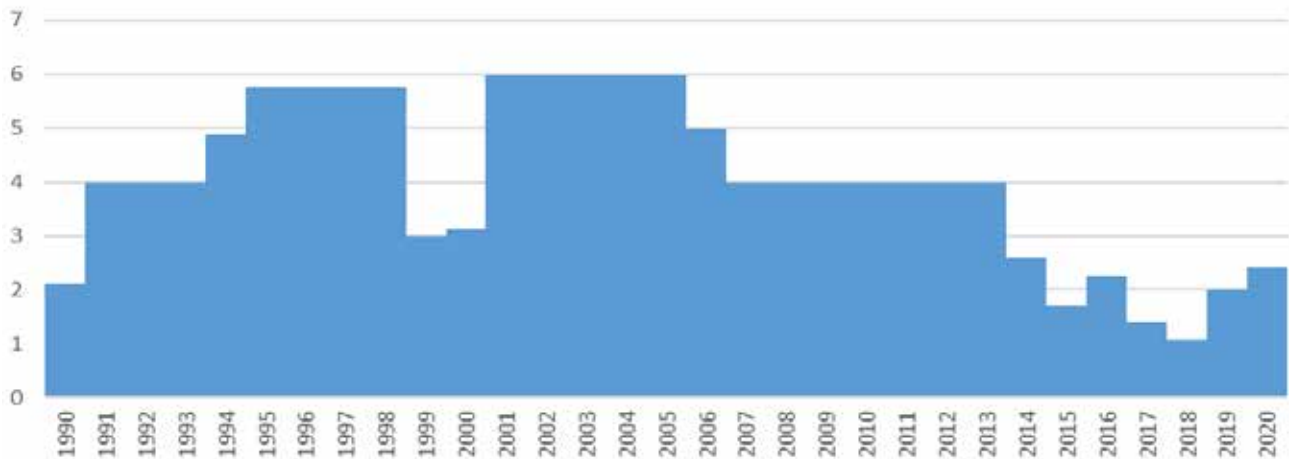
El caso chileno confirma que la estabilidad política puede ser mayor durante un período de dictadura (período 1973-1989) que en el de una democracia (1981-1925), ya que las dictaduras tienen mayor acceso al uso de la fuerza sin consecuencias políticas directas.

¹ Durante la guerra civil existieron gobiernos paralelos. Durante ese período se calcula el promedio de todos los ministros. Es decir, el promedio incluye a los ministros de ambos bandos.

En períodos recientes resalta el año 2018, que fue liderado por Nicolás Eyzaguirre y Felipe Larraín. Eyzaguirre asumió la cartera cuando Rodrigo Valdés renunció al cargo, y Felipe Larraín dejó la cartera después del estallido de 2019. El grado de inestabilidad política, según esta medida, sólo es comparable a la crisis de 1982. Es de notar que los cálculos de 2020 asumen que el ministro Ignacio Briones se mantiene en el cargo hasta el final de su período.

El Gráfico 2 muestra un zoom del Gráfico 1, enfocándose en el período de retorno a la democracia.

Gráfico 2: Duración promedio de los Ministros de Hacienda de Chile (en años)

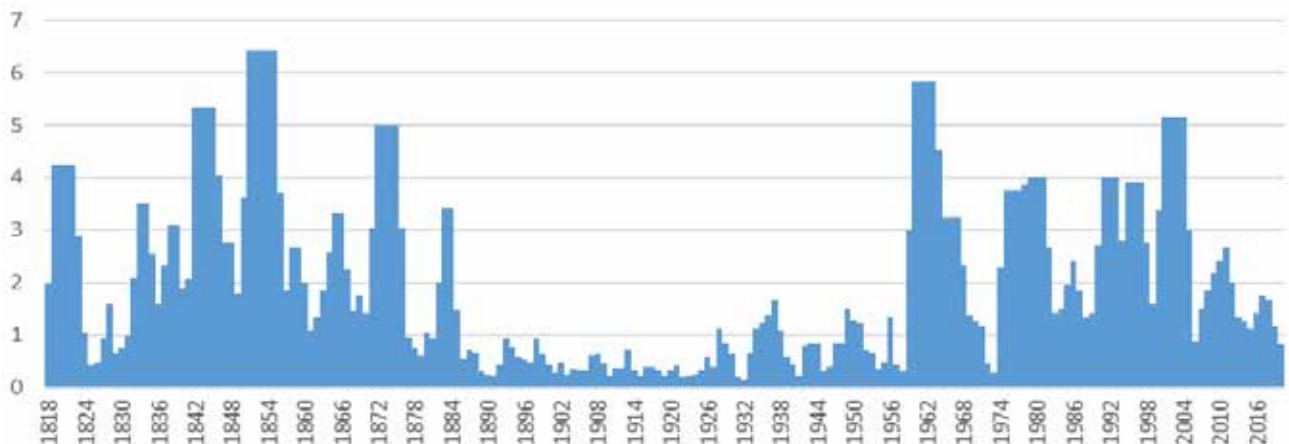


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Biblioteca del Congreso

Se observa que, hasta el año 2013, los ministros de Hacienda se mantuvieron en el cargo prácticamente todo el período presidencial. Los datos confirman la sospecha de que la estructura de poder se empezó a tambalear bastante antes de que el estallido de Octubre de 2019 ocurriera.

El Gráfico 3 muestra la duración promedio de los Ministros de Interior y Seguridad Pública desde 1818 a la fecha. Se observa un patrón similar al del Gráfico 1, lo que confirma que la estabilidad política tiene consecuencias similares en carteras muy diferentes.

Gráfico 3: Duración promedio de los Ministros de Interior y Seguridad Pública de Chile (en años)

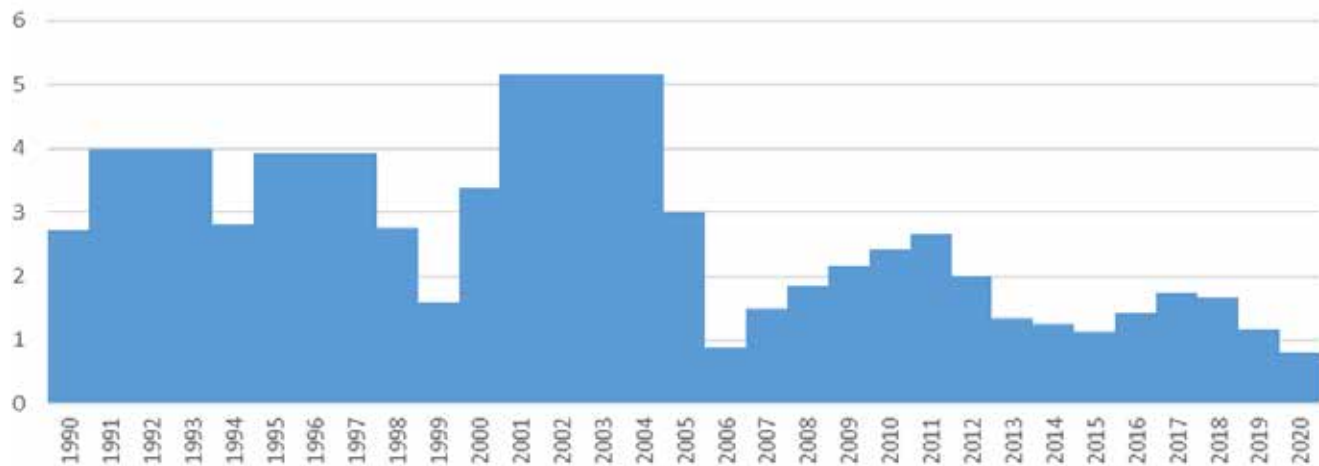


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Biblioteca del Congreso

Es de notar, sin embargo, que los datos son más preocupantes en este caso. En particular, el nivel de estabilidad política medido de esta forma no había estado tan bajo desde el quiebre democrático de 1973. Nuevamente, es de notar que los datos de 2020 asumen que el nuevo Ministro de Interior, Rodrigo Delgado, se mantiene en el cargo hasta el final de su período.

El Gráfico 4 muestra un zoom del Gráfico 3, enfocándose en el período de retorno a la democracia.

Gráfico 4: Duración promedio de los Ministros de Interior y Seguridad Pública de Chile (en años)



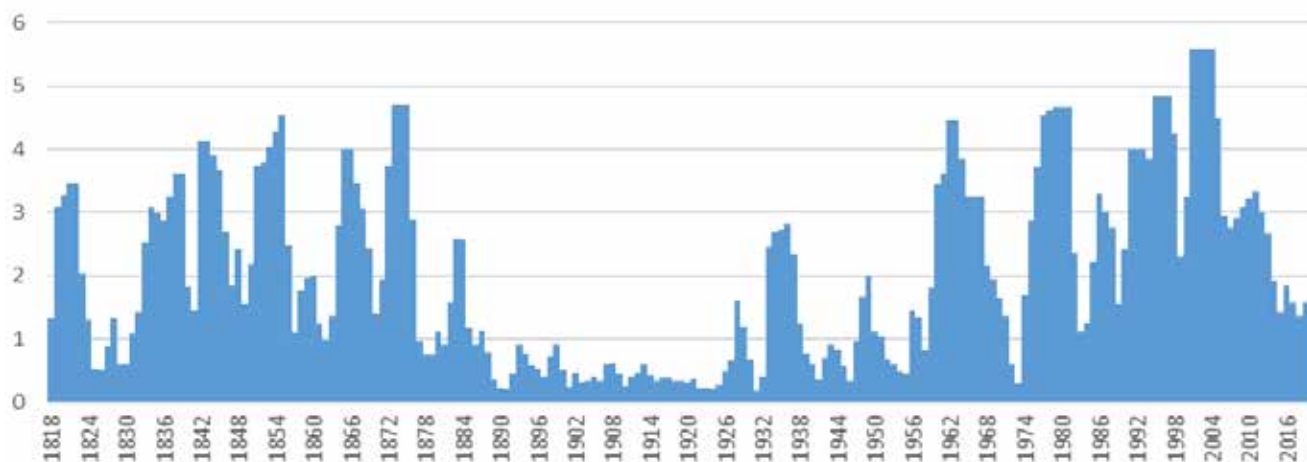
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Biblioteca del Congreso

En este caso se observa menor estabilidad al caso de los Ministros de Hacienda. En particular, destacan los años 2006 y 2020. El año 2006 el cargo fue ocupado por 3 ministros: Francisco Vidal, Andrés Zaldívar y Belisario Velasco, y es recordado por el ser el año de la “Revolución Pingüina”. El año 2020 el cargo fue ocupado por Gonzalo Blumel (quien tomó el puesto una vez que Andrés Chadwick fuera acusado constitucionalmente por su trabajo durante el estallido de Octubre 2019), por Víctor Pérez (quién renunció antes de que fuera acusado constitucionalmente) y por Rodrigo Delgado. El cálculo supone que Delgado cumple con la totalidad del período restante.

Este deterioro coincide con un cambio generacional: los chilenos que nacieron en democracia o no tienen recuerdos de vida en dictadura alcanzan la edad de protesta (15 años) justamente alrededor del año 2006. El año 2019 el segmento sin recuerdos de vida en dictadura alcanza cerca del 50% de la población en edad de protestar.

Se observa también que la inestabilidad de ambos cargos, Hacienda e Interior, está correlacionada. Esto se debe a que la inestabilidad política desemboca en cambios en el gabinete. Si el shock político es suficientemente fuerte, genera cambios en ambas carteras. El Gráfico 5 muestra el resultado de promediar la duración, para cada año, de los ministros de Hacienda e Interior. Llamamos a este promedio Índice de Estabilidad Política.

Gráfico 5: Índice de Estabilidad Política

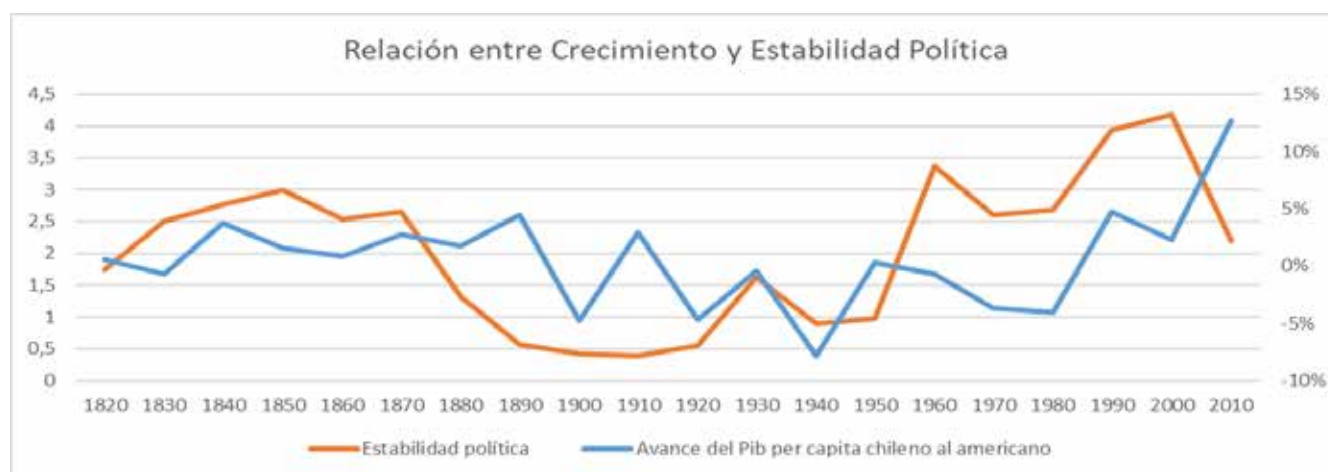


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Biblioteca del Congreso

Se observa que las últimas tres décadas corresponden al período más estable, políticamente hablando, de nuestra historia. Lamentablemente, también se encuentra que a partir de 2019 la inestabilidad política ha aumentado fuertemente. Si existiera un nuevo recambio de ministros de Hacienda o Interior durante este año, se terminaría el ciclo de estabilidad comentado anteriormente.

Finalmente, el Gráfico 6 muestra la relación histórica entre crecimiento económico y estabilidad política. Para corregir por el efecto debido al cambio tecnológico (relevante en este rango de fechas) se calcula cómo cambia el ratio entre el PIB per cápita nacional versus el PIB per cápita de Estados Unidos.

Gráfico 6: Relación entre Crecimiento y Estabilidad Política



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Biblioteca del Congreso y The Maddison Project

Se observa que, tal como muestra la literatura especializada, el aumento (disminución) de la estabilidad política precede al crecimiento (decrecimiento) económico, siempre que se corrija por los efectos del cambio tecnológico en el ingreso per cápita.

Conclusiones

La Estabilidad Política juega un rol fundamental en la calidad de vida de las personas. Afecta directamente el crecimiento económico, la inversión y la capacidad de recuperación de una economía. A través de estas variables afecta el empleo, el gasto social y la calidad de vida de las personas.

Aunque las últimas décadas corresponden al período políticamente más estable de nuestro país, es claro que existe un fuerte deterioro. Este deterioro parece comenzar el 2006 con la “Revolución Pingüina” y culminar el año 2019 con el Estallido de Octubre.

Este deterioro coincide con un cambio generacional: los chilenos que nacieron en democracia o no tienen recuerdos de vida en dictadura alcanzan la edad de protesta (15 años) justamente alrededor del año 2006. El año 2019 el segmento sin recuerdos de vida en dictadura alcanza cerca del 50% de la población en edad de protestar.

Los datos de Estabilidad Política de este año muestran que nos encontramos en un punto de inflexión: si los ministros de Hacienda e Interior actuales (Ignacio Briones y Rodrigo Delgado) pierden sus cargos el país se encontrará en un nivel de estabilidad similar al del año 1973.

Urge entender las razones por las que el sistema político fue incapaz de contener la creciente inestabilidad política. A su vez, urge darle la flexibilidad suficiente al sistema político para que los cambios generacionales puedan ser procesados de forma paulatina, sin arriesgar la calidad de vida de los chilenos.

Bibliografía

A. Aisen, F.J. Veiga (2013). "How does political instability affect economic growth?" *European Journal of Political Economy* 29, 151–167.

A. Alesina, R. Perotti (1996). "Income distribution, political instability, and investment" *European Economic Review* 40, 1203- 1228.

A. Alesina, S. Ozler, N. Roubini y P. Swagel (1992). "Political Instability And Economic Growth" NBER Working Paper 4173.

Z. Hussain (2014). "Can political stability hurt economic growth?" *World Bank Blogs*. Recuperado en Noviembre 2020 desde <https://blogs.worldbank.org/endpovertyinsouthasia/can-political-stability-hurt-economic-growth>.

J. Bolt, R. Inkjar, H. de Jong y J.L. van Zanden (2018), "Rebasing 'Maddison': new income comparisons and the shape of the long-run economic development", Maddison Project Working paper 10. Maddison Project Database, versión 2018.

W.W. McMahon (2010). "The External Benefits of Education" *International Encyclopedia of Education* (Third Edition) 2010, Pages 260-271.

L.A. Rivera-Batiz y M.A. Oliva (2002). "Political Institutions, Capital Flows, and Developing Country Growth: An Empirical Investigation" *Review of Development Economics* 6(2):248-62.