

LA EXPERIENCIA CHILENA

Consensos para el desarrollo

COMPILADORES: PEDRO ISERN MUNNÉ Y GABRIEL C. SALVIA



La experiencia chilena : consensos para el desarrollo / compilado por
Gabriel Constancio Salvia y Pedro Pablo Isern - 1a ed. - Buenos
Aires : Fund. Cadal, 2005.
216 p. ; 22x15 cm.

ISBN 987-21129-6-7

1. Política Económica Chilena I. Salvia, Gabriel Constancio, comp. II.
Pedro Pablo, Isern, comp.
CDD 330.9183.

Fecha de catalogación: 24/08/2005

© 2005

Corrección: Paula Levallois.

Foto portada: Cristóbal Edwards.

Diseño de tapa y armado: Fernando Jimenez

ISBN: 987-21129-6-7

Impreso en la Argentina por La Imprenta Wingord

imprentawingord@wingord.com.ar

Hecho el depósito que establece la ley 11.723

Prohibida su reproducción total o parcial, incluyendo fotocopia, sin la autorización expresa de los editores.

Septiembre 2005

ÍNDICE

PRÓLOGO	7
<i>Mauricio Rojas</i>	
PRESENTACIÓN	11
<i>Pedro Isern Munné y Gabriel C. Salvia</i>	
INTRODUCCIÓN	13
Sobre el éxito chileno y lo que podemos aprender de él. <i>Carlos Gervasoni</i>	
CAPÍTULO I	29
Democracia, Estado de Derecho, Consensos y Economía de Mercado en Chile: 1990-2005. <i>Pedro Isern Munné</i>	
CAPÍTULO II	65
La Concertación: ese extraño y resistente animal. <i>Eugenio Tironi</i>	

CAPÍTULO III	75
Gobernabilidad macroeconómica con apertura y en democracia, Chile 1990-2004. <i>Jorge Marshall</i>	
CAPÍTULO IV	103
El modelo chileno: éxito de ventas. <i>Raúl Ferro</i>	
CAPÍTULO V	109
Lecciones de la experiencia chilena para la Argentina y América Latina. <i>Ricardo López Murphy</i>	
CAPÍTULO VI	115
Políticas Públicas para el Desarrollo. <i>Cristian Larroulet V</i>	
CAPÍTULO VII	151
Un proyecto para América Latina: El Consenso de Chile. <i>Raúl Sanhueza y Ángel Soto</i>	
ANEXOS	179
● “Productividad: la clave de Chile”.	179
Suplemento Económico Diario La Prensa (Buenos Aires), 14 de junio de 2004.	
● “La experiencia chilena”.	185
Eugenio Kvaternik. Diario La Nación (Buenos Aires), 15 de junio de 2004.	
● “Visiones argentinas”.	189
Eugenio Tironi. Diario El Mercurio (Chile), 15 de junio de 2004.	

- “El milagro chileno. Los 1.000 aciertos (Cómo Chile llegó a ser el país más envidiado de Latinoamérica)” 191
Guillermina Fossati y Tomás Vidal. Revista Edición i (Buenos Aires), 18 de junio de 2004.

- “Bienvenidos los argentinos” 209
Angel M. Soto Gamboa. Diario La Tercera (Chile), 29 de junio de 2004.

PRÓLOGO

Chile asombra y divide. Asombra por su crecimiento económico extraordinario, el mejoramiento notable de las condiciones generales de vida de su población y una tasa de reducción de la pobreza que es única en América Latina. Asombra igualmente por su economía de mercado abierta y competitiva así como por su combinación señera de democracia, estado de derecho, administración pública confiable y consensos políticos sólidos. Asombra finalmente por ser un país latinoamericano que está logrando aquello que parecía imposible en una región de tantas frustraciones y oportunidades perdidas. Pero Chile también divide.

Divide por la historia de su éxito, por el nacimiento violento de su salto hacia el progreso, por el precio terrible que pagó en términos de sangre, sudor y lágrimas para salir de sus desventuras. Chile divide también por sus altísimos niveles de desigualdad, que si bien no niegan el gran progreso de las amplias mayorías de su población crean un potencial de inestabilidad que no debe desestimarse, particularmente si el progreso económico sufriese una reducción prolongada.

Esta mezcla de asombro y división, este sabor amargo que de alguna manera queda en la boca cuando se paladea el éxito chileno, es lo que tal vez explique

el silencio con que en general se acogen las buenas nuevas provenientes de Chile. Este silencio es por cierto natural de parte de aquella izquierda que ni olvida ni aprende nada. Para esa izquierda el éxito de una economía de mercado abierta al mundo es anatema y la actitud de la izquierda chilena, renovada, democrática y pro mercado, una traición manifiesta. Pero este silencio es también compartido por otros, tanto dentro como fuera de América Latina, y es allí donde la ambivalencia que genera el caso de Chile se hace evidente.

¿Se puede amar al Chile de hoy sin reparos? ¿Se lo puede proponer como modelo o, al menos, como una fuente importante de inspiración? Sí, responde enfáticamente su presente y, más aún, su futuro previsible; no, responde sin duda la memoria de su concepción dolorosa. Chile no recuerda a Cenicienta convertida en princesa sino más bien a la madrastra odiosa, que termina saliéndose con su propósito y deslumbrando a todos. Todo esto es, por cierto, bastante irrelevante para el chileno medio actual, demasiado ocupado en progresar como para hacerse muchas preguntas sobre el origen de sus asombrosas posibilidades. Como todo país de éxito Chile está volcado hacia el futuro y no, como por ejemplo Argentina, hacia el pasado. Hasta ahora, no ha habido mucho tiempo para la nostalgia en ese país de “loca geografía” que algún día produjo poetas maravillosos pero también un subdesarrollo que condenaba una parte significativa de su población a una pobreza endémica.

Tal vez en el futuro, con los frutos del progreso ya maduros, vuelvan los chilenos su mirada hacia el pasado y traten de dar respuesta a los interrogantes de una historia que ya será tan lejana como para poder ser analizada fríamente. Para el resto de Latinoamérica esta espera no es posible. Se requieren urgentemente alternativas viables para una región compuesta por países que en su gran mayoría siguen debatiéndose entre la inestabilidad y la falta de desarrollo, con una pobreza persistente, sistemas políticos corruptos y estados de derecho que dejan mucho que desear. Olas devastadoras de populismo e insurgencia social dan testimonio de la debilidad de las instituciones latinoamericanas y de la incapacidad de la región de sumarse a los progresos de la globalización. En suma, hay demasiados fracasos y problemas como para seguir ignorando al único país que a pasos agigantados está dejando atrás los problemas endémicos de América Latina.

Bastaría sólo con constatar los éxitos del Chile democrático en términos de reducción de la pobreza como para hacer de un serio examen de su desarrollo un deber primario de solidaridad para con los más de doscientos millones de pobres existentes en Latinoamérica.

Esta es la perspectiva en que se enmarcan las valiosas iniciativas de CADAL en torno al caso chileno. Su propósito ha sido analizar a Chile con la seriedad que se merece, sin ideologismos destructivos y con la ayuda de expertos de alto nivel. El presente libro es un excelente ejemplo de esta ambición de tomarse a Chile en serio. El lector que busque el elogio o la condena fáciles terminará sin duda decepcionado. A aquel que seriamente busque entender cómo se pueden vencer muchos de los males inveterados de América Latina lo espera, por el contrario, una generosa recompensa.

Estocolmo, agosto de 2005

Mauricio Rojas

Miembro del Parlamento de Suecia

Profesor Adjunto en historia económica de la Universidad de Lund (Suecia).

PRESENTACIÓN

*E*l fracaso de las reformas de la década pasada ha dejado a la mayoría de los países latinoamericanos en una delicada coyuntura: parte importante de la opinión pública, como también de la dirigencia, perciben que la desigualdad creciente, la pobreza y la corrupción heredadas se deben a la implementación de políticas de mercado. Dicha percepción se justifica, en parte, debido al influyente papel que en ese proceso han tenido importantes referentes “liberales”.

Sin embargo, estos regímenes “neoliberales” se caracterizaron por subestimar la relación entre estado de derecho y economía de mercado. A su vez, muchos de los mencionados referentes se caracterizaron por no reparar en esa omisión. Paso seguido: es perfectamente comprensible la percepción generalizada de haber asistido durante los 90 a la implementación de reformas de mercado.

Ante ello, la experiencia de la transición chilena iniciada en 1990 surge como el ejemplo analítico e histórico al que se puede apelar para comprender y comparar procesos de reforma. Al respecto, inmediatamente aparecen diferencias cualitativas profundas entre el proceso de reforma chileno y el del resto de los países de la región. Principalmente, se distingue una relación consolidada entre estado de derecho, economía de mercado y consensos básicos. Para ello, el

papel jugado por la “Concertación de Partidos por la Democracia” ha sido y es crucial.

El seminario “Lecciones de la Experiencia Chilena para Argentina y América Latina”, organizado por CADAL y el Instituto de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica Argentina el 4 de junio de 2004 en Buenos Aires, ha buscado destacar este proceso político, económico e institucional vivido en ese país desde 1990 en adelante. En dicha oportunidad, participaron como expositores los argentinos Carlos “Chacho” Álvarez, ex Vicepresidente de la Nación; Javier González Fraga, ex Presidente del Banco Central de la República Argentina; Eugenio Kvaternik, analista político; Ricardo López Murphy, ex candidato a Presidente de la Nación en el 2003; y Carlos Gervasoni y Pedro Isern Munné, directivos de CADAL. Por su parte, asistieron desde Chile los señores Eugenio Tironi, ex Secretario de Comunicación del Presidente Patricio Aylwin; Patricio Walter, diputado y ex jefe de bancada de la Democracia Cristiana; Rodrigo Álvarez, diputado y jefe de bancada de la UDI; Harald Beyer, investigador del Centro de Estudios Públicos; Jorge Marshall, ex Ministro de Economía del Presidente Patricio Aylwin y ex Vicepresidente del Banco Central; y Raúl Ferro, director periodístico de la revista América Economía. Por su parte, el cierre del seminario estuvo a cargo de Juan Gabriel Valdez, el entonces embajador de Chile en Argentina.

Este libro es fruto de algunas de las ponencias presentadas en dicho seminario, a cuyos rigurosos y profundos análisis se agregan otros textos de expertos invitados y estudios que pretenden describir el proceso político y económico que ha llevado a la consolidación del único arreglo institucional exitoso en América Latina. Por consiguiente, su publicación tiene como objetivo potenciar la difusión y el debate sobre este tema y complementar así el esfuerzo realizado por CADAL al haber convocado a excelentes expositores en un evento de primer nivel que mereció en su momento comentarios en distintos medios de comunicación de Argentina y Chile (se ofrecen como anexos).

Pedro Isern Munné
Director Área Economía y Estado de Derecho

Gabriel C. Salvia
Director General

INTRODUCCIÓN

SOBRE EL ÉXITO CHILENO Y LO QUE PODEMOS APRENDER DE ÉL*

Carlos Gervasoni

Dos son las razones de ser de CADAL: una es nuestro gran interés por América Latina, por saber y aprender más sobre nuestra región. La segunda es difundir propuestas para el desarrollo de América Latina que tienen que ver con las ideas de la libertad, en sentido amplio: democracia, respeto por los derechos humanos y libertad económica; esta última con una razonable regulación e intervención del Estado donde el mercado falle, sea para garantizar la vigencia de los contratos, para evitar monopolios, o para promover la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos.

En América Latina tenemos pocos países, y pocos intelectuales, que estén practicando o pregonando este modelo de libertad en sentido amplio: la combinación de una democracia vibrante, con una plena vigencia de los derechos humanos, con un sistema judicial independiente que los proteja y con una

* El presente texto está basado en la presentación inaugural del Seminario “Lecciones de la experiencia Chilena para Argentina y América Latina”. CADAL-UCA. Buenos Aires, 4 de junio de 2004. Excepto en los casos en los que se indica lo contrario, las estadísticas utilizadas en este artículo provienen de *World Development Indicators*. World Bank. 2004.

economía que, sobre la base de un sector privado muy competitivo, se inserte agresivamente en los mercados internacionales y provea bienestar para su población. No cabe duda de que Chile es la nación latinoamericana que en mayor medida se acerca a este ideal.

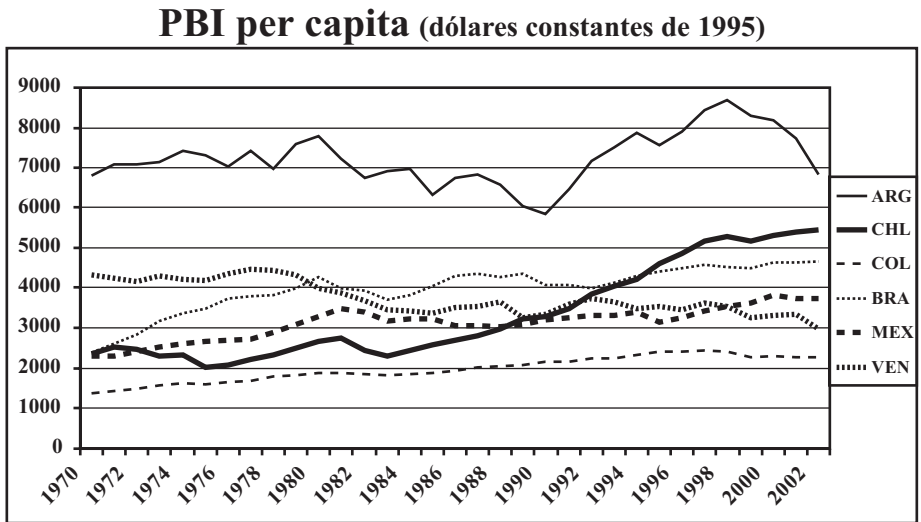
Chile ha tenido un desempeño en los últimos quince años muy superior al de la Argentina y al resto de América Latina. Desde este punto de vista es sorprendente la poca importancia que le damos a Chile, aun más cuando es la tercera o cuarta relación bilateral más importante para la Argentina. Si analizáramos cuáles son los países política y económicamente más relevantes para nuestras relaciones exteriores, seguramente empezaríamos por Estados Unidos o Brasil, y el tercer lugar creo que correspondería a Chile, aun por delante de España. Chile es uno de los principales inversores extranjeros en la Argentina, uno de los principales destinos de las exportaciones argentinas, uno de los principales orígenes de nuestro turismo internacional, y un país que ha decidido comprar buena parte de su energía en la Argentina, lo cual implica un gran nivel de confianza. Más aún, nuestra larga y accidentada frontera es por lejos la más extensa de la región y la tercera más larga del mundo. Es importante recordar el pasado reciente de esta relación bilateral, ya que venimos de un gravísimo pico de tensión en el año 1978. Quizás una de las mejores cosas que ha pasado en el Cono Sur desde los años 70, desde las dictaduras militares hasta esta época sea que hemos reducido conflictos, nos hemos reconciliado, hemos aprendido a convivir, y hemos convertido tensiones bilaterales como la que había entre la Argentina y Brasil, entre la Argentina y Chile, en relaciones de cooperación, comercio y alianza entre democracias. Si hay algo de lo que chilenos y argentinos podemos estar conjuntamente orgullosos es de haber transformado, en menos de dos décadas, una situación de cuasi guerra entre dictaduras (en 1978) en otra de firme alianza entre democracias, a mediados de los 90.

Sin embargo en la Argentina miramos mucho a Brasil, miramos mucho a países que tienen problemas, como Venezuela, y no le prestamos atención a este país que es muy importante en sí mismo, y que además tiene muchísimas cosas para enseñarnos. No es la intención de este artículo defender una visión idílica de Chile, un país que todavía tiene problemas sociales típicos del subdesarrollo y

rémoras políticas de la dictadura pinochetista. Pero si comparamos su presente con el de países como la Argentina, Perú, Bolivia, Venezuela o Brasil, surgen diferencias cualitativas y cuantitativas muy profundas. Chile ha logrado estándares de gobernabilidad, estabilidad política, colaboración democrática, crecimiento económico y desarrollo social que no se encuentran en otra parte de América Latina.

Muy brevemente voy a mostrar la evolución de algunos indicadores básicos que permitirán ver la dimensión del progreso chileno.

GRÁFICO 1



El gráfico 1 muestra un indicador clásico de desarrollo económico: el PBI per cápita (medido en dólares constantes de 1995), desde 1970 hasta el año 2002, comparado con el de los siguientes países: Argentina, Chile, Colombia, Brasil y Venezuela, que son las principales economías de América Latina.

Partimos de 1970, un momento donde todavía la Argentina era claramente la economía más rica de América Latina. Lo que se ve es que a partir de allí en nuestro país se dan períodos sucesivos de expansiones y crisis, sin ninguna tendencia de crecimiento. La Argentina es uno de los pocos países del mundo

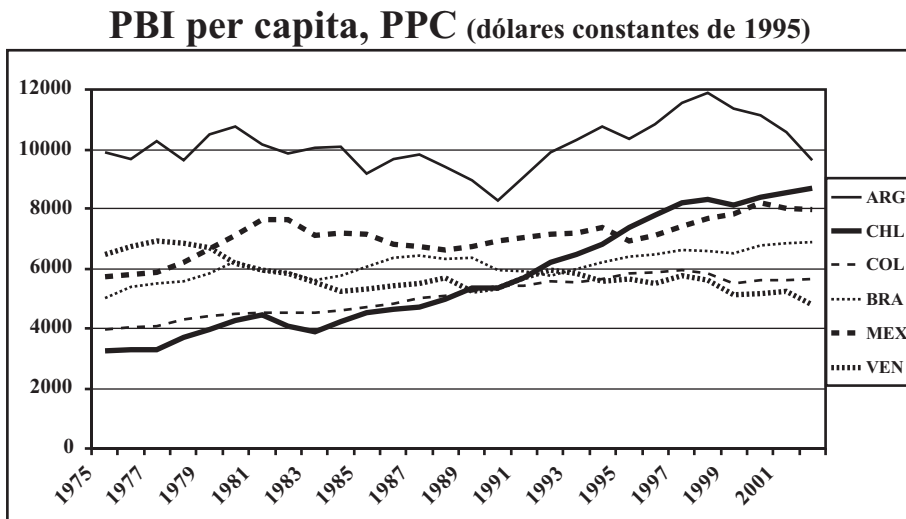
que se ha estancado tan prolongadamente. Salvo países que han tenido largas guerras civiles, casi ninguna otra nación del mundo tiene hoy el mismo ingreso per cápita que hace treinta años.

Venezuela es una de las excepciones, ya que parte de un nivel más bajo, y sigue bajando. En términos comparados, Venezuela como fracaso es similar al argentino.

También encontramos en el gráfico países que tienen modestos crecimientos, como Colombia, que parte de un nivel bajo y crece no espectacular, pero sí constantemente.

Solamente un país aparece creciendo todo el tiempo. A partir del comienzo de los 80, mientras el resto de los países de América Latina sufre la crisis de la deuda, Chile despegó y sigue creciendo. Esto no lo consigue casi nadie en América Latina. Lo logró Brasil en la época del milagro (1967-1974), lo consiguió la Argentina en los 90 hasta el año 98 (excepto en 1995). Pero no hay economía en la región que haya logrado el crecimiento sostenido durante veinte años que alcanzó Chile.

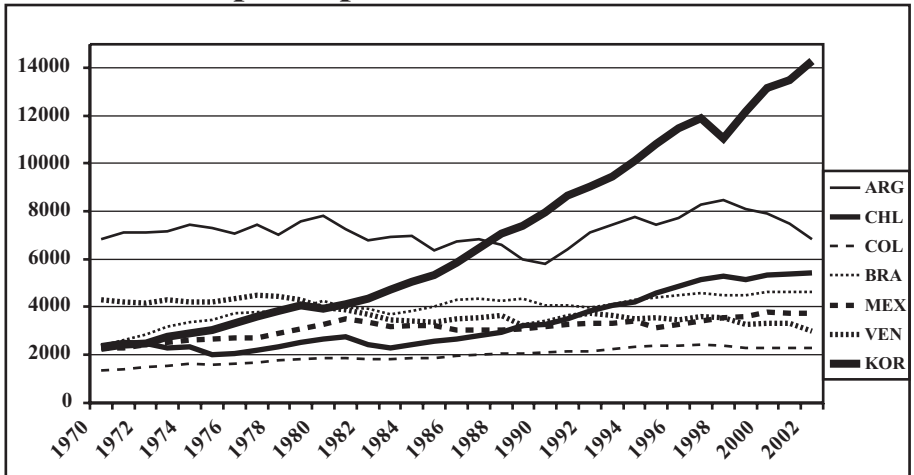
GRÁFICO 2



El segundo gráfico es similar al anterior, parte de 1975 y toma la Paridad de Poder de Compra (PPC), que es una forma de medir el PBI per cápita según el poder adquisitivo en dólares de cada país (o dicho de otra manera, una medida que tiene en cuenta los precios internos de cada país, y que por lo tanto mide en forma más realista la riqueza nacional). Esta medición coloca a Chile más cerca de alcanzar el estatus de país con mayor PBI per cápita de América Latina. Dependiendo de la fuente, Chile ya es el país con ingresos más altos de la región, por ejemplo, en dólares constantes, donde el ingreso per cápita de Chile es superior al de la Argentina. En resumen, Chile parte de un nivel mucho más bajo que el de la Argentina y llega a igualarla, y a superar al resto de los países de la región, en menos de veinte años.

GRÁFICO 3

PBI per capita (dólares constantes de 1995)

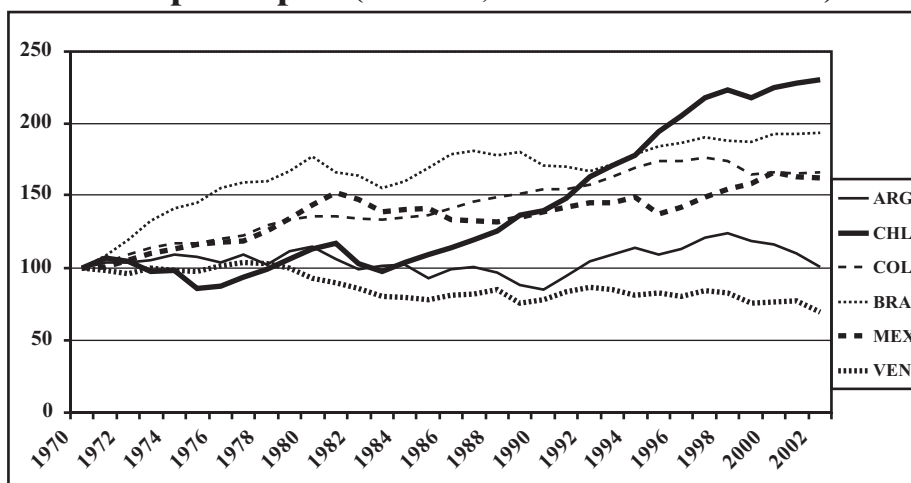


En el gráfico 3 podemos ver un dato importante. La visión positiva sobre Chile debe ser contextualizada. Así, es necesario comparar el desempeño de Chile y de América Latina con una de las naciones que ha tenido mayor éxito en el mundo en desarrollo, como Corea del Sur, que en la década del 70 ya venía creciendo desde hacía veinte años, con un patrón de desarrollo increíblemente dinámico. Aun tomando como base la década del 70, cuando Corea del Sur ya tenía un PBI per cápita similar a países como México o Chile, es posible ver lo que ocurre en la actualidad, cuando tiene 14.000 dólares per cápita de ingreso,

muy por encima de los países latinoamericanos más ricos. Esto es lo que un país en desarrollo puede conseguir aplicando determinadas políticas económicas. Se debate cuál ha sido la esencia del milagro del sudeste asiático y no se ha llegado a un consenso al respecto. Uno de los pocos acuerdos que hay es que estos países han tenido un patrón de desarrollo basado en las exportaciones, sistemas educativos igualitarios y eficaces, y administraciones públicas de muy buena calidad, prácticamente lo contrario de nuestra América Latina obsesionada por “el desarrollo basado en el mercado interno”, incapaz de proveer buena educación para todos y plagada de problemas de ineficiencia, politización y corrupción en el estado.

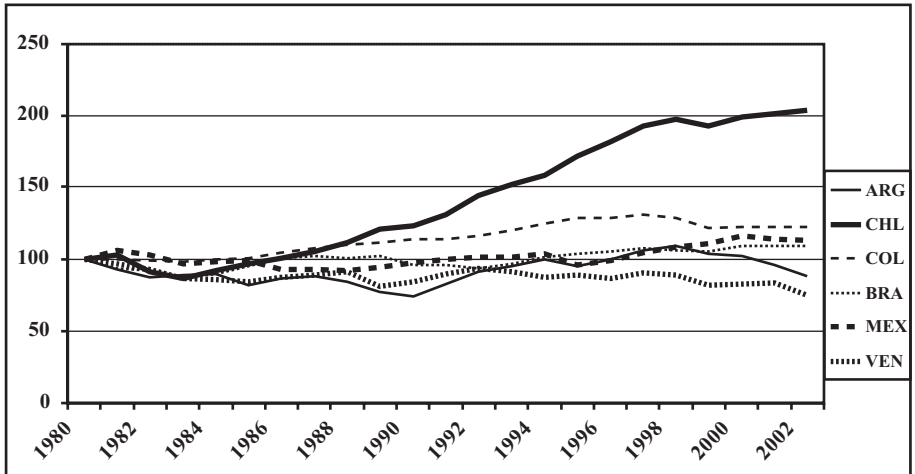
GRÁFICO 4

PBI per capita (1970=100; dólares constantes de 1995)



Veamos en el siguiente gráfico 4 qué pasa si tomamos 1970 como año base 100: la Argentina después de treinta y dos años sigue en 100. Venezuela redujo mucho su PBI per cápita. Brasil lo aumentó en forma notable en la época del milagro y después se estancó, y Chile es el único que a partir de los primeros años de los 80, después de una breve crisis de la deuda, crece constantemente.

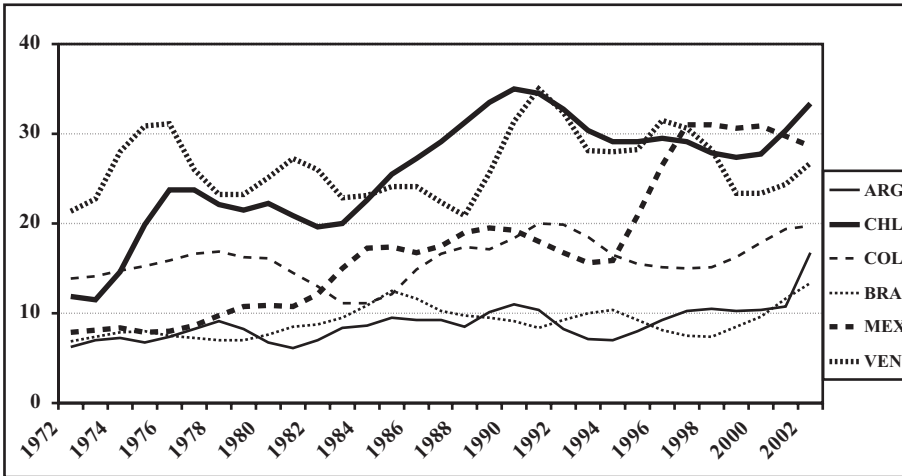
GRÁFICO 5

PBI per capita (1980=100; dólares constantes de 1995)

Si tomamos como base 1980 (ver gráfico 5), no contando los terribles diez años que los chilenos tuvieron en la década del 70 (por la combinación del populismo de Allende, el abrupto ajuste de Pinochet, su error de fijar el tipo de cambio a fines de los 70 y el temprano impacto en Chile de la crisis de la deuda), la diferencia es abrumadora. Nótese que el desempeño del PBI per cápita chileno cae en la crisis de la deuda en los primeros años de los 80 y después se recupera de una forma como no se recupera ninguna otra economía de América Latina. Nótese también lo que ocurre con Brasil, que posee un PBI per cápita similar al de 1980.

GRÁFICO 6

Exportaciones de bienes y servicios como % del PBI (promedios móviles de 3 años)



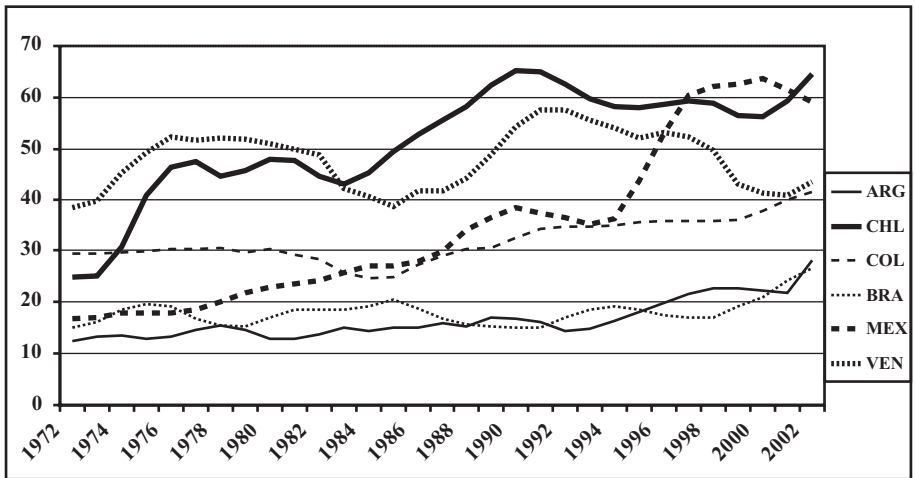
Analicemos brevemente las causas de semejantes diferencias. Primero, lo que ha hecho Chile es insertarse agresivamente en el mundo. Así, una de las reformas más exitosas ha sido la liberalización del comercio exterior, que le ha permitido pasar de ser una economía cerrada, con exportaciones de bienes y servicios que representaban el 12% del PBI a ser un país muy abierto, donde las exportaciones son el 30% del PIB (gráfico 6). Aun más, aquel 12% estaba constituido casi enteramente por cobre y otros minerales. Hoy en día, en cambio, más de la mitad de las ventas externas chilenas pertenecen a los nuevos sectores desarrollados luego de la apertura, como la agroindustria, el papel y la madera, la pesca y otros sectores con mayor valor agregado que la minería. Venezuela ha logrado un aumento similar de la participación de las exportaciones, pero esto se explica únicamente por el desempeño de su industria petrolera. El caso de México es peculiar, ya que ha sido capaz de aumentar y diversificar sus exportaciones fundamentalmente a partir del acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos y Canadá (NAFTA).

Por su parte, podemos ver en las dos líneas de abajo, Brasil y la Argentina, dos de las economías más cerradas del mundo. La tendencia creciente de 2002-

2003 no se explica por un *boom* exportador sino por las devaluaciones que hicieron que el PBI en dólares se achicara y que, por lo tanto, la proporción de las exportaciones respecto del PBI creciera.

GRÁFICO 7

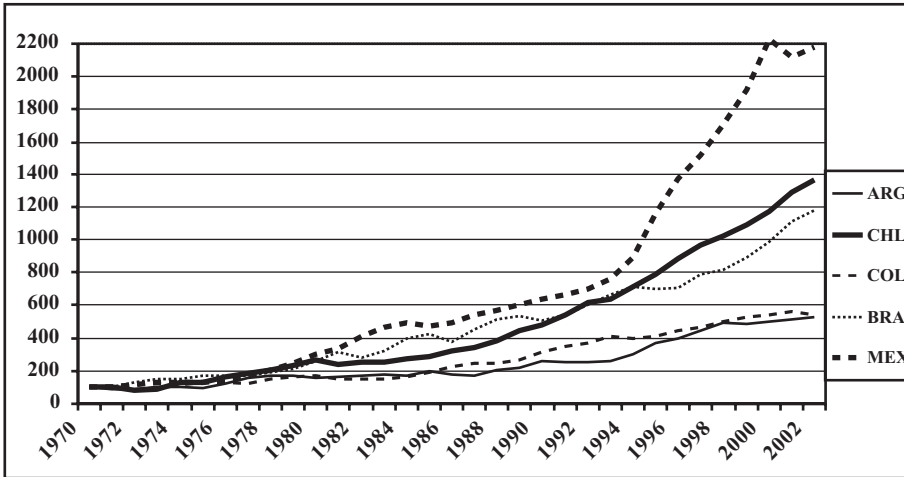
Comercio internacional como % del PBI (promedios móviles de 3 años)



El gráfico 7 muestra el comercio internacional total (exportaciones e importaciones, usando promedios móviles de tres años para suavizar las fluctuaciones coyunturales): Chile es claramente el país que tiene desde la década del 80 la mayor razón de exportaciones más importaciones sobre PBI de América Latina. Últimamente ha sido alcanzado por México, que tiene la ventaja enorme de estar al lado del mercado consumidor más grande del mundo, Estados Unidos, y haber firmado un tratado de libre comercio con él.

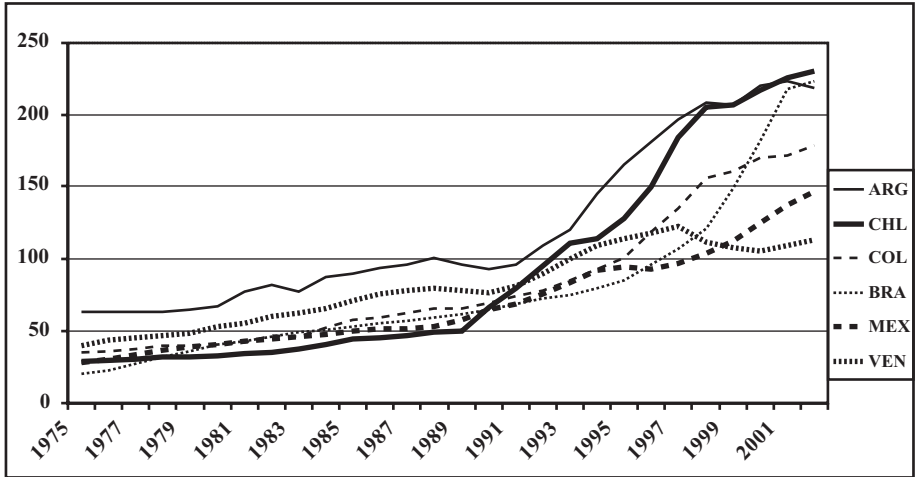
GRÁFICO 8

Exportaciones de bienes y servicios (1970=100; dólares constantes de1995)



En términos absolutos, si tomamos como base 100 lo que exportaban los países de América Latina en 1970 (gráfico 8), el sector exportador que más ha crecido es el mexicano, debido al mencionado acceso al mercado más importante del mundo. Después le sigue Chile y más atrás Brasil, que ha tenido dos momentos de fuerte crecimiento de las exportaciones: en los 80 y últimamente a raíz de la devaluación de 1999. El desempeño de la Argentina y Venezuela es decepcionante. La diferencia entre los países es notable: hoy la Argentina está exportando cinco veces más que en los años 70, pero México exporta veintidós veces más y Chile exporta catorce veces más que en la década del 70.

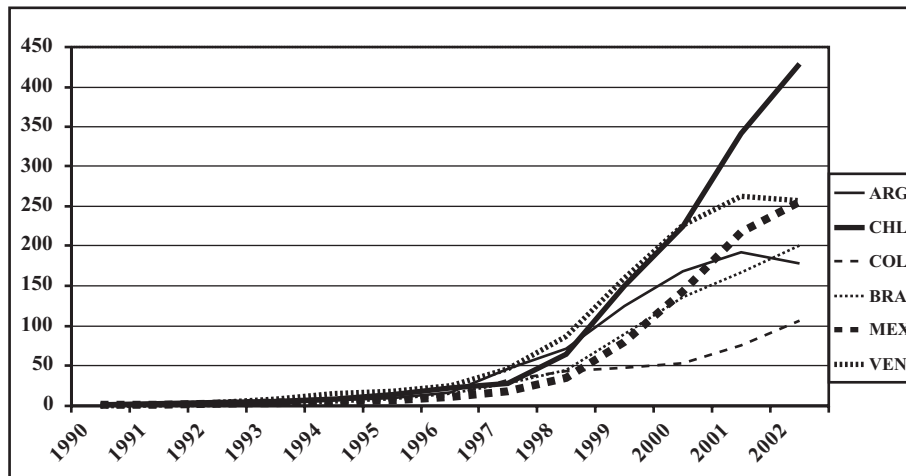
GRÁFICO 9

Líneas telefónicas cada 1.000 habitantes

Pasemos ahora a analizar datos comparados en otro sector clave para el desarrollo: la tecnología y el mundo de la información. El gráfico 9 muestra las líneas telefónicas cada 1.000 habitantes. Es posible ver que la Argentina se encontraba por encima del resto ya en los 70, con Chile muy rezagado. Se observa cómo todos los países crecen mucho en los 90 con las privatizaciones de las telefónicas, incluso la Argentina. Es necesario mencionar el caso de Chile, que pasa del último lugar a principios de los 80 al primer lugar luego de sus privatizaciones telefónicas. Hoy tiene la tasa de teléfonos cada mil habitantes mayor de América Latina en telefonía fija.

GRÁFICO 10

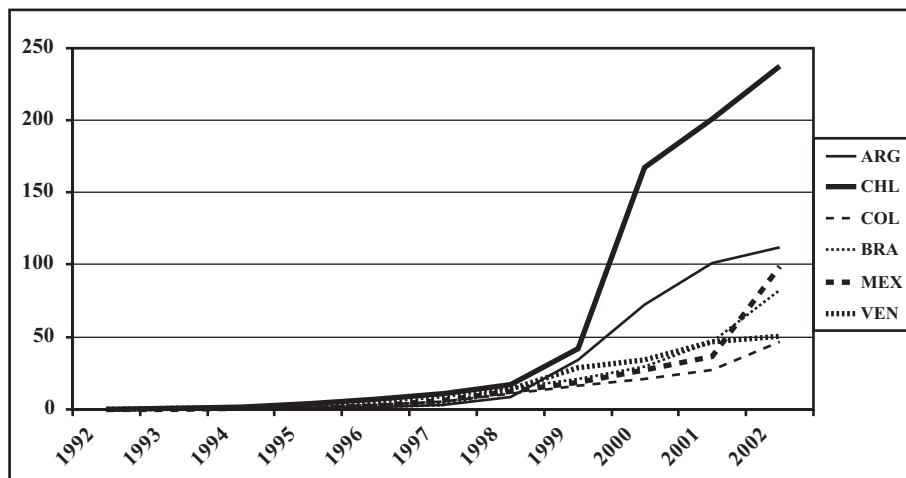
Cantidad de celulares cada 1.000 habitantes



En la telefonía celular la diferencia es todavía mayor. El gráfico 10 muestra que el despegue de mediados de los 90 en todos los países de América Latina es mucho más pronunciado en Chile, que en 2002 duplicaba las cifras de la Argentina y Brasil y continuaba observando una altísima tasa de aumento de la penetración de los teléfonos celulares.

GRÁFICO 11

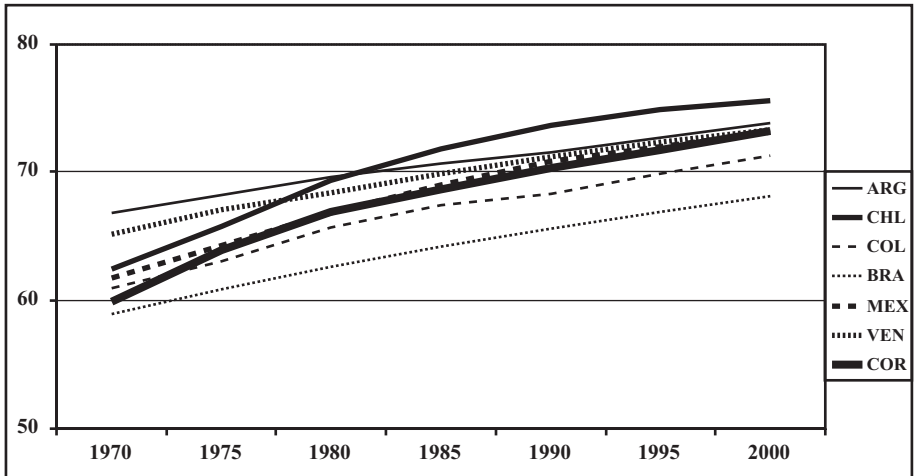
Usuarios de internet cada 1.000 habitantes



Cuanto más moderno es el servicio que tomamos en cuenta, mayor es la ventaja de Chile. El gráfico 11 muestra la cantidad de usuarios de internet cada mil habitantes, que “explotó” en Chile en el 99 y está ahora en casi 250 usuarios cada mil habitantes. El segundo es la Argentina, muy lejos, y el resto de los países de América Latina están mucho más atrás. Es decir, la chilena es una sociedad mucho más “internetizada”, mucho más integrada a la información de la red que el resto de América Latina y, por lo tanto, mucho más equipada para obtener beneficios económicos y culturales de la globalización.

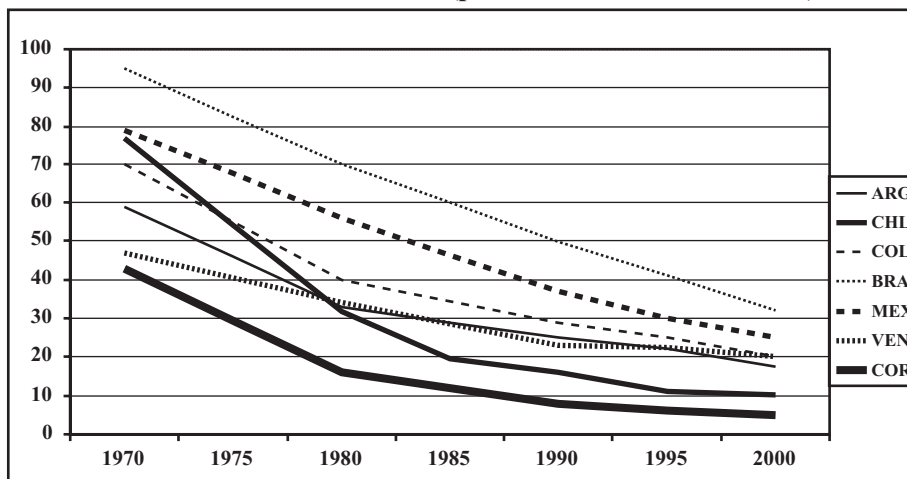
GRÁFICO 12

Esperanza de vida al nacer



Pasemos ahora a los indicadores sociales. Esperanza de vida al nacer. ¿Cuánto viven los latinoamericanos? Este indicador, como tantos otros, era liderado por la Argentina en la década del 70 (gráfico 12), seguida por Venezuela. Chile parte del tercer lugar en 1970, crece más rápido que los demás países y hoy es el país que tiene mayor esperanza de vida al nacer en toda América Latina. Así, el desarrollo económico se ha transformado también en bienestar social. Este indicador social (más “duro” y más comparable que otros como desempleo y pobreza que se miden en forma diferente en cada país) muestra que, a diferencia de los que algunos críticos del modelo liberal chileno argumentan, el desarrollo económico se ha traducido allí en desarrollo social.

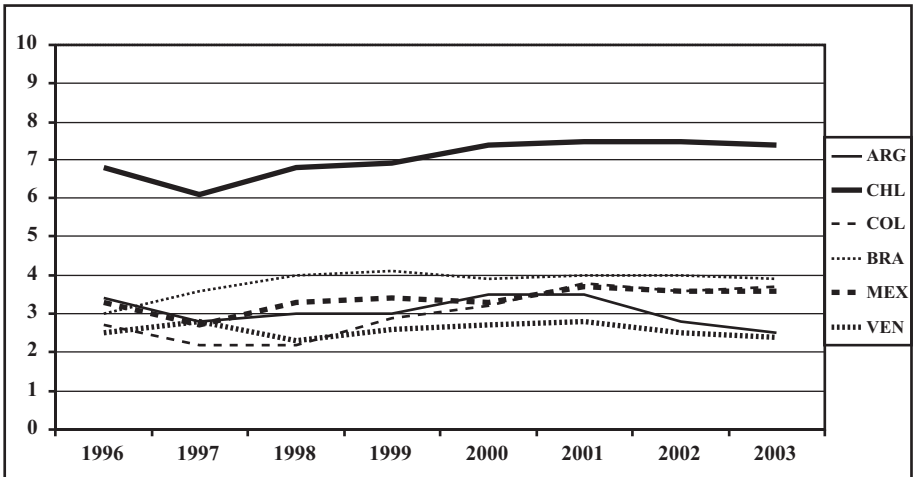
GRÁFICO 13

Mortalidad infantil (por cada 1.000 nacidos vivos)

Lo mismo sucede con la mortalidad infantil (gráfico 13). Chile parte con una de las tasas más altas de los países seleccionados, la reduce fuertemente y hoy muestra una tasa bastante más baja que el resto de los países. La línea negra mas gruesa es Corea del Sur, ya que es importante compararse también, como he mencionado, con un país que representa una de las más exitosas historias del desarrollo de las últimas décadas. Pero aun aquí Chile queda bien parado: no está muy por detrás de Corea, y en treinta años pasa de ser uno de los países con mayor mortalidad de la región a ser el líder en este indicador.

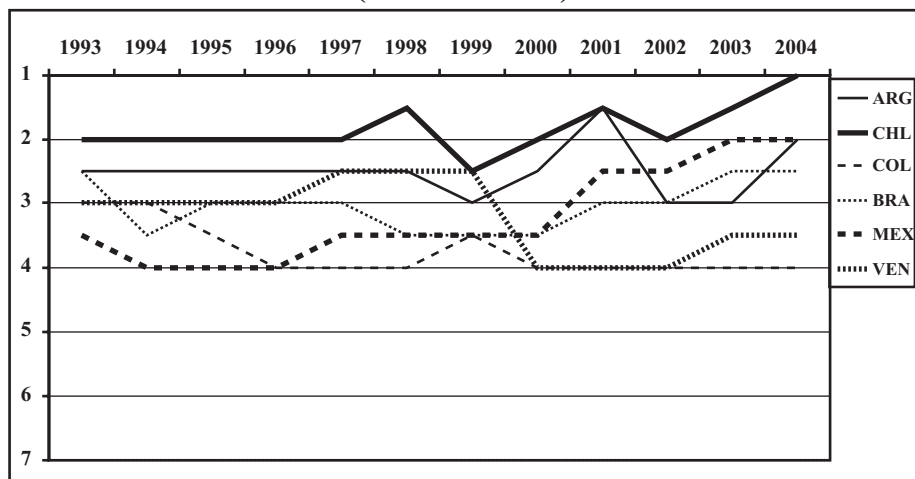
GRÁFICO 14

Índice de Percepciones de Corrupción (Transparency International)



Pasemos ahora a otra área. Ni economía ni temas sociales: corrupción. La corrupción no se puede medir directamente, lo más cercano que tenemos es un índice de percepción de la corrupción, desarrollado por *Transparency International*. Éste mide lo que perciben empresarios, funcionarios, periodistas y opinión pública de cada país. El puntaje más alto es 10 y el más bajo es 0. Es notable, nuevamente, la distancia entre Chile y el resto de la región (gráfico 14). Desde el comienzo de la medición, en 1996, Chile aparece con un puntaje alrededor de 7 y mejorando. Obviamente existen problemas de corrupción, pero la sociedad, los políticos, empresarios y los periodistas perciben que la incidencia de la corrupción no es tan alta como en otros países de la región, que muestran puntajes francamente deprimentes, como la Argentina y Venezuela.

Derechos Políticos y Libertades Civiles (Freedom House)



Finalmente, comparemos la calidad de los derechos políticos y libertades civiles, que constituye una parte importante de la calidad de la democracia. Esto es muy difícil de medir. Tomemos como indicador el índice de *Freedom House*, que monitorea a todos los países del mundo en estas dos dimensiones (derechos políticos y libertades civiles) y que usa una escala de 1 a 7, donde 1 significa máximo respeto de estos derechos y libertades (países como Australia, Canadá, España, Finlandia, Noruega o Uruguay) y 7 significa su mínimo (en lugares como Arabia Saudita, Corea del Norte, Cuba, Libia, Siria y Turkmenistán). Chile también lidera este indicador y en el año 2004 alcanzó (según *Freedom House*) el máximo nivel: una calificación de 1 en derechos políticos y de 1 en libertades civiles, mientras que los demás países de América Latina, especialmente Venezuela y Colombia, están más retrasados (gráfico 15).

Resumiendo, podemos decir que la chilena es una economía más dinámica, que crece más rápido, que se integra al comercio internacional más agresivamente, que genera más bienestar social para los ciudadanos, que tiene menos corrupción y que tiene una mejor calidad en su democracia. No hace falta mucho más para entender que es necesario que la región analice esta

experiencia. La contundencia de las comparaciones hechas hasta aquí hacen prácticamente inexplicable que los argentinos nos sintamos más inclinados a mirar a Brasil, o incluso a la decepcionante experiencia venezolana, que a nuestro exitoso socio y vecino. Es importante mirar con humildad al resto del mundo y ver qué hacen los países que tienen éxito donde nosotros fracasamos. El seminario organizado por CADAL y la Universidad Católica Argentina y este libro constituyen un pequeño aporte a redireccionar nuestra atención al otro lado de la cordillera, en la esperanza de que académicos, intelectuales, periodistas y políticos hagan lo mismo.

CAPÍTULO I

DEMOCRACIA, ESTADO DE DERECHO, CONSENSOS Y ECONOMÍA DE MERCADO EN CHILE: 1990-2005

Pedro Isern Munné

Introducción

La notable experiencia chilena de los últimos quince años es una novedad que genera un profundo desafío para la región. Es que el éxito alcanzado no ha resultado de especial interés para los países que intentaron procesos de reforma y fracasaron rotundamente, por lo que ese desinterés puede ser interpretado como una consecuencia de la incompreensión. Por un lado, Chile salía en los 90 de una brutal dictadura que violó sistemáticamente los derechos humanos y se adentraba en una compleja pero sistemática búsqueda de consensos que pudiera darle un sustento en el mediano-largo plazo a una determinada política económica. Paradójicamente, la mayoría de los países de América Latina parece haber recorrido, en lo que se refiere a la construcción de consensos, un camino inverso: la supuesta preeminencia del “neo-liberalismo” se expresaba en la negación de la búsqueda del acuerdo con el otro, precisamente porque se asumía que ello era innecesario en un marco moral e institucional donde, supuestamente, estaba claro cuáles eran las políticas correctas.

Así, Chile y el resto de la región no sólo parecen haber recorrido líneas paralelas sino en direcciones opuestas: mientras Chile venía del disenso del período 1970-1990, diferentes países de la región empezaban los 90 con sociedades pacificadas pero incapaces siquiera de preguntarse sobre el crucial papel que debía jugar la búsqueda de acuerdos mínimos para comenzar el delicado proceso de reformas hacia un capitalismo serio.

Pero, como marcamos, la tragedia de los 90 en Latinoamérica no sólo se expresa en las consecuencias que hoy trae la nula calidad institucional y moral que mostró el proceso de reforma, sino en la extraña incapacidad tanto de los *policy makers* como de la opinión pública para cuestionarse si lo que hizo Chile de diferente nos podría ayudar a explicar nuestro fracaso.

Este trabajo introducirá seis cuestiones que ayudan a explicar la alta calidad institucional de la exitosa experiencia chilena: 1) la profunda renovación política y filosófica de los principales dirigentes de la izquierda chilena; 2) el lento pero incipiente camino para construir una nueva oposición; 3) el círculo virtuoso que se ha desarrollado entre la “Concertación de Partidos por la Democracia” y la economía de mercado; 4) la privatización de la seguridad social como ejemplo del papel del consenso en el largo plazo; 5) la posibilidad de alcanzar el desarrollo, como la construcción de un nuevo consenso desde la dirigencia hacia la sociedad civil; y 6) la política de Derechos Humanos, como la construcción de un nuevo consenso desde la sociedad civil hacia la dirigencia.

1) El papel de la renovación de la izquierda en la construcción de un modelo exitoso¹

El desarrollo económico-institucional alcanzado por Chile tiene su punto de partida en la restauración democrática de 1990 y en la capacidad demostrada por la “Concertación de Partidos por la Democracia” para consolidar y profundizar la economía de mercado en un marco de creciente vigencia del Estado de Derecho. A partir de esta definición, pasa a ser política y analíticamente

¹ Este apartado está principalmente tomado de “Las Dos Renovaciones de la Izquierda Chilena”, Pedro Isern Munné. Documento Cadal número XIX. Buenos Aires-Argentina, 2004.

relevante determinar qué características posee la Concertación que ayudarían a explicar el notable proceso de renovación de gran parte de la izquierda chilena.

Así, para entender la renovación de la izquierda chilena es necesario hacer hincapié en sus dos etapas históricas, de las cuales la segunda continúa en la actualidad. La primera renovación comienza después del golpe de estado de 1973, etapa que supone un proceso lento pero profundo de aceptación del paradigma democrático por parte de las bases y de los dirigentes. La segunda renovación ha sido el sostenido proceso de aceptación de la economía de mercado no sólo como alternativa menos mala sino como alternativa válida y necesaria. Si bien este proceso de consustanciación continúa desarrollándose en la actualidad, no es esto lo que hace difícil tener perspectiva del fenómeno y analizarlo debidamente. Lo que realmente hace complejo su estudio es la profundidad de la comprensión de los principales dirigentes de la Concertación del significado y alcance de la economía de mercado. Por ende, es importante intentar entender las características y razones que posibilitaron la segunda renovación de la izquierda.

Primero es necesaria una breve descripción de la primera renovación; eso es, cuando la izquierda devino consustanciada con la democracia.

Izquierda y Democracia

Cinco razones principales nos ayudan a explicar el proceso que llevó a la izquierda chilena a democratizarse: 1) el traumático desempeño económico-institucional de la “Unidad Popular” en el período 1970-73 que, bajo la presidencia de Salvador Allende, intentó “un tránsito pacífico al socialismo”; 2) el exilio, principalmente europeo, al que se vieron obligados los principales dirigentes del socialismo, MAPU, MIR y el ala progresista de la Democracia Cristiana, con el consiguiente proceso de aprendizaje y comparación; 3) la sistemática violación de los Derechos Humanos acontecida durante la dictadura de Pinochet, hecho que llevó a aquellos que describían a la democracia como expresión meramente formal a valorar que esa “institucionalidad burguesa” garantizaba derechos que en última instancia podían salvar vidas; 4) la implementación de un proceso de reformas económicas que hacia finales de

los 80 mostraba ser mayormente positivo; y 5) la consiguiente necesidad de articular una alianza para poder derrotar al régimen, primero en el plebiscito de 1988 y luego en la elecciones presidenciales de 1989. Esta necesidad de unir fuerzas para derrotar a un enemigo en común contribuyó a afianzar un proceso de renovación-moderación que ya estaba en marcha.

Esta primera renovación democrática de la izquierda chilena ha sido profundamente estudiada². A su vez, el lugar principal que ésta ocupa en la literatura sobre el tema, incluso hasta bien entrado los 90, revela la profundidad y *calidad* de la segunda renovación. Es decir, la profundidad y velocidad de la conversión de la izquierda chilena en garante de una reforma económica de mercado sorprende y desconcierta al observador, quien se encuentra en dificultad para calibrar no sólo la magnitud sino también las implicancias de esta segunda renovación. La pregunta entonces es: ¿Por qué los principales referentes de la izquierda chilena han comprendido y aceptado tan profunda y velozmente determinados preceptos de la economía de mercado? ¿Qué ha contribuido a semejante proceso? Como contracara de la pregunta anterior: ¿Por qué en distintos países de la región ha sido tan traumática, dificultosa y, en última instancia, por qué ha fracasado la renovación y modernización de la izquierda?³.

La Autopista del Consenso

La renovación de la izquierda chilena es tan relevante porque comienza en 1973 y continúa en la actualidad. Para comprender la magnitud e importancia de la segunda renovación es necesario situarse en 1990. Aquí termina un proceso

² Por ejemplo, Ignacio Walker realiza un riguroso análisis del proceso en “Socialismo y Democracia, Chile y Europa en Perspectiva Comparada”. (Cieplan-Hachette, 1990. Santiago-Chile). Un notable trabajo intelectual y personal es “Crisis y Renovación de las Izquierdas: de la revolución cubana a Chiapas, pasando por “el caso chileno”, escrito por el incisivo José Rodríguez Elizondo (Editorial Andres Bello, 1995. Santiago-Chile). Un buen análisis introductorio es Fernández, A.: “Social-democratización y Actores Políticos en América Latina: La Renovación Ideológica de la Izquierda en Chile”, en Revista Sistema, Madrid, numero 103 (1991). También Loveman, Brian: “The Political Left in Chile, 1973-1990”, en Carr, Barry y Ellener, Steve (editores): “The Latin American Left. From the Fall of Allende to Perestroika” (Colorado-London, Westview Press, 1993) y Roberts, Kenneth: “Deepening Democracy? The Modern Left and Social Movements in Chile and Peru”. Stanford University Press. Stanford, California, 1998. Catherine Hite ha escrito un muy citado libro, “When the Romance Ended. Leaders of the Chilean Left, 1968-1998”. Columbia University Press. 2000. New York. Un análisis poco crítico pero muy informativo de la historia de la izquierda es “Memoria de la Izquierda Chilena. Tomo I (1850-1970)”, escrito por Jorge Arrate y Eduardo Rojas (Javier Vergara Editor, 2003. Santiago-Chile). En relación a la influencia positiva que la renovación de la izquierda tuvo para la articulación de la Concertación, ver el clásico libro de Eugenio Ortega Frei, “Historia de una alianza” (1992).

de destrucción institucional comenzado en 1970 y que se ha profundizado brutalmente desde 1973. A su vez, esta destrucción institucional reflejaba una creciente destrucción de consensos que se venía consolidando en la década del sesenta. Para entender la construcción de consensos desde 1990 en adelante es necesario marcar que el período sistemático de la negación del otro se dio entre 1970 y 1990 y no solamente entre 1973-90. Éste es un punto analíticamente tan importante como delicado, ya que la intolerancia política se transformó en sistemática violación de los Derechos Humanos durante el régimen militar. Así, la dictadura de Pinochet hizo que una parte importante de la izquierda chilena revalorara a la derecha democrática anterior a 1973. A su vez, la experiencia de la “Unidad Popular” hizo que la parte democrática de la derecha valorara a la izquierda moderada y estuviera dispuesta, a partir de 1990, a construir consensos. Sólo sobre este amplio y creciente ámbito de construcción de consensos se entiende la segunda renovación de la izquierda chilena.

Es decir, al encontrarse dos actores políticos moderados que han comprendido la conveniencia de profundizar ese ámbito, el proceso de modernización de uno tiende a facilitarse ya que el otro le permite incurrir en un costo solamente limitado en su histórica base político-electoral. Al enfrentar a un adversario que aspira a moderarse y consecuentemente a ampliar el ámbito del consenso, la izquierda chilena (y su expresión política, la Concertación) pudo profundizar su conversión hacia el capitalismo porque el costo que le significaba la crítica de la izquierda no moderada era compensado por el beneficio (político y electoral) que

³ Carlos “Chacho” Álvarez, ex Vicepresidente argentino, hace hincapié en los problemas que enfrenta tanto la renovada izquierda chilena como la más tradicional izquierda del resto de la región: “Por supuesto que esa izquierda (chilena) que se modernizó discute y tiene los mismos problemas que existen en América Latina, problemas que por ejemplo tiene el Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil. La pregunta es: ¿qué es ser de izquierda hoy? En el sentido de la búsqueda de significado, en cuanto a cuáles son las notas que identifican esa izquierda cuando ya ha desaparecido aquella polarización, cuando terminan los relatos ideológicos, cuando no hay visiones totalizadoras o visiones totalizantes enfrentadas. ¿Cuál es el rol de la izquierda en América Latina y cuáles son las notas de identidad de esa izquierda? ... No está el sujeto central de la lucha revolucionaria que es la clase obrera. Ya no existen esos grandes relatos históricos que le daban densidad y consistencia ideológica a los procesos de cambio; no hay un desafío ideológico a la hegemonía del mundo capitalista; por ende se produce una suerte de crisis de identidad que se ve en varios planos”. Carlos “Chacho” Álvarez, comentarios al Documento “Las Dos Renovaciones de la Izquierda Chilena”, CADAL, octubre de 2004. Buenos Aires-Argentina.

le significaría la potencial “captura” de un votante de centro, cuya otra opción electoral moderada convergía también hacia el centro⁴. Como metáfora posible podemos ejemplificar esto con la imagen de una autopista amplia, en perfecto estado versus una carretera angosta en mal estado. La vocación de avanzar y modernizar el vehículo puede ser la misma, pero la calidad institucional del camino es lo que permite ir a mayor velocidad, sin romper el automóvil. Los consensos construidos en Chile desde 1990 han permitido a una parte importante de la izquierda avanzar a gran velocidad hacia su segunda renovación.

Esta aceptación de la lógica y preceptos de la economía de mercado han sido y sigue siendo tan profunda que no ha podido todavía vislumbrarse en toda su magnitud. Como ejemplo actual del valor analítico y político que tiene un ámbito de construcción de consensos, podemos citar que el abismo ideológico que existe entre el Ricardo Lagos de 1990 y el de 2005 es incluso mayor al abismo que separa al Ricardo Lagos de 1973 con el de 1990. Lo que ha posibilitado que el “abismo 90-05” sea mayor al “abismo 73-90” no es otra cosa que la posibilidad de profundizar el cambio gracias a un ámbito de construcción de consensos donde se ha producido un círculo virtuoso de la moderación de sus actores relevantes⁵.

Hacia finales de los 70, Ricardo Lagos escribía: “La única y verdadera solución es, entonces, la abolición de la propiedad privada sobre los medios de producción, los cuales deben pasar al Estado. En la medida en que dicha propiedad subsista, todas las leyes que se dicten sólo serán paliativos que jamás

⁴ Es necesario marcar que en el interior de la Concertación hay voces que expresan su oposición a esta creciente búsqueda de consenso. Desde el desaceleramiento económico iniciado en 1998 (que ha terminado en 2004) dichas voces se han hecho más explícitas. Claramente, no existe una uniformidad dentro de la coalición gobernante. Sostiene Eugenio Tironi que “para gran parte de la cultura política de la Concertación, hoy el infierno está representado por la anatomía del Chile actual y sus mitos, ya no por el pasado dictatorial. Es más, no faltan quienes comienzan a idealizarlo, diciendo que estaban mejor en la “dictadura auténtica” que en esta “falsa democracia”; o que preferirían el Chile de sus padres y abuelos, contra el que se rebelaron en los años 60 y 70, que el creado por la Concertación en sus doce años de gobierno. De hecho, en los partidos políticos más poderosos de la Concertación las corrientes críticas al sistema actual van en ascenso, y todo el que no se sume a ellas es objeto de sarcasmos y descalificaciones”. Tironi, Eugenio: “El cambio esta aquí”, Pág. 87. Editorial Sudamericana chilena. Santiago, 2002.

conseguirán la eliminación definitiva de las diversas formas de concentración... Por difícil que sea esta reforma ella tiene que producirse, pues sólo con la modificación profunda de la estructura económica actual se podrá conseguir que el desarrollo y el progreso alcancen a todos los sectores de la comunidad. Provocar y dirigir este cambio orgánico de nuestras sociedades es el reto que la historia ha planteado a la generación presente, reto que ésta no podrá desconocer ni eludir...”⁶. Menciona San Francisco Reyes que “El propio Lagos, en una larga entrevista, sostuvo que fueron decisivos los años de exilio y las reuniones políticas en Europa: “Recuerdo -dice Lagos- que a comienzos de los 80 se hizo la primera reunión de la renovación socialista en Chantilly, una pequeña localidad cerca de París. Fue una experiencia notable. Eran unas 200 o 300 personas que venían de todas partes de Europa... Éste es un capítulo no escrito de la historia cultural de nuestro país...”⁷.

Sin embargo, en los 80 la segunda renovación todavía no había comenzado: “...durante los años 80 todavía permanecieron en Lagos resabios del viejo socialismo, sobre todo en materia económica. En 1983 se declaró decidido partidario de una economía socialista: ‘que la asignación de recursos, en su inmensa mayoría, sea hecha por el Estado y no por el mercado... el Estado debe actuar como productor en determinadas áreas de la economía. Nuestras

⁵ Es sumamente importante notar que algunos analistas poseen otra “hermenéutica del consenso”. Por ejemplo, Tomas Moulian y Alexander Wilde aceptan y remarcan la construcción de consensos que ha habido, pero para atribuirle una connotación negativa. San Francisco Reyes sostiene que Moulian “...Agrega que en el plano económico los antiguos socialcristianos y socialistas, ahora en el poder, se han convertido en liberales, con el peligro de que la reestructuración de sus discursos revela *que la política del consenso no corresponde sólo al apaciguamiento de militares o empresarios temerosos, sino al viraje de esos políticos hacia un nuevo campo cultural...*” (subrayado agregado al original). Moulian, Tomas. “Chile Actual. Anatomía de un Mito” (Santiago, LOM, 1997,). Citado en Bicentenario, revista de Historia de Chile y América: “Chile y el fin de la historia”. Alejandro San Francisco Reyes, página 37 (Volumen 1, número 1, 2002). A su vez, Wilde sostiene que “The country’s public life since transition has had a certain muffled quality reflective of what might be called a “conspiracy of consensus” originating among political elites but permeating the whole society”. En “Irruptions of Memory: Expressive Politics in Chile’s Transition to Democracy”. Journal of Latin American Studies, número 31 (1999).

⁶ Ricardo Lagos Escobar, “La Concentración del Poder Económico en Chile”, (Santiago, Ed. del Pacífico, 1973, página 172). Citado en Bicentenario, revista de Historia de Chile y América: “Chile y el fin de la historia”. Alejandro San Francisco Reyes, página 38 (Volumen 1, número 1, 2002)

⁷ San Francisco Reyes, obra citada, página 39.

riquezas básicas deben ser explotadas por el Estado y sus beneficios favorecer a todos los chilenos”⁸.

Por último, es necesario citar el final del derrotero histórico que San Francisco Reyes hace de la transformación intelectual del notable presidente de Chile: “Si se estudian los libros más recientes del presidente Lagos será fácil encontrar las líneas directoras del pensamiento socialista renovado, es decir, del pensamiento liberal de la izquierda: en *El libro de Lagos*, éste sostiene que “...en América Latina hay dos elementos claves: el restablecimiento de los sistemas democráticos y un manejo económico muy serio. Y esto último es tan importante como lo primero. Como dije una vez, para la democracia es tan peligroso un general golpista como un ministro de Hacienda populista”... En *Mi idea de país* Lagos sostiene que “la Concertación es la alianza política y social que mejor garantiza las bases del crecimiento económico, tanto por su convicción sobre la necesidad de asegurar la libre operación de mercados eficientes, como por su apertura al escrutinio público: ella hace transparentes las opciones económicas y sociales y asegura la estabilidad del rumbo democráticamente elegido”⁹.

Nuevamente, podemos comparar esta evolución de la izquierda chilena con la no-evolución acontecida en otros países de la región. Sostiene Carlos “Chacho” Álvarez que “es importante destacar el grado de madurez alcanzado por la izquierda chilena en algunos temas: el socialismo discutió (en 2003) en el seno de su partido el acuerdo de libre comercio Chile-Estados Unidos. La votación resultó en 37 a 4 a favor de que Lagos, un presidente socialista, firme un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. ¿Podríamos imaginar en la Argentina la reacción ya no de la ultra izquierda, sino de la centro-izquierda por un acuerdo similar? Los socialistas chilenos no lo miraron desde el punto de vista ideológico, lo miraron desde el punto de vista del interés de Chile, del interés nacional que es como se miran las cuestiones hoy de política exterior. Se fijaron si le convenía

⁸ Ricardo Lagos Escobar, “Democracia para Chile. Propositiones de un socialista”. Citado en San Francisco Reyes, obra citada, página 40.

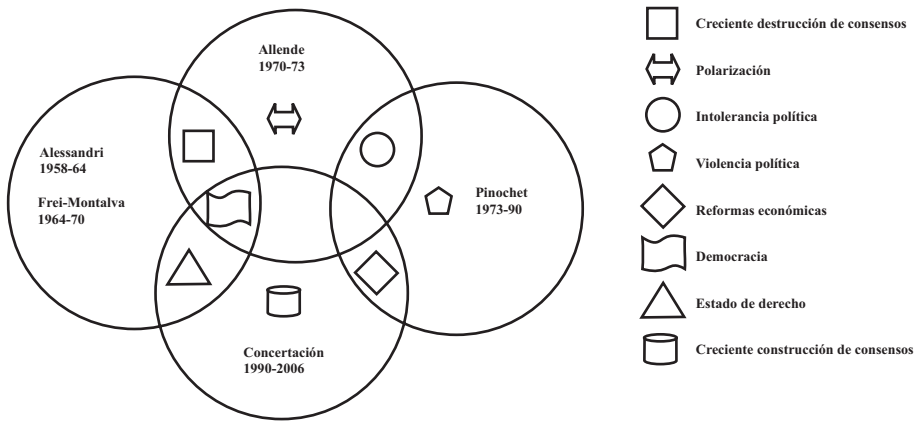
⁹ Citado en San Francisco Reyes, obra citada, página 42.

a Chile o no le convenía, si eran más inversiones, más comercio, más trabajo. A partir de eso se puede discutir cómo se distribuye la riqueza de un país, cómo se mejora la distribución del ingreso”¹⁰.

Como marcamos, la transformación en el pensamiento de Ricardo Lagos ejemplifica cabalmente a una parte importante tanto de la dirigencia como de las bases políticas de la Concertación. Sin embargo, otros sectores influyentes de la coalición mantienen sus reservas y, en algunos casos, expresan duras críticas al decidido rumbo tomado por los sucesivos gobiernos desde 1990 en adelante.

Intentaremos sintetizar la renovación de la izquierda chilena con una serie de figuras y comentarios:

FIGURA 1¹¹



Fuente: Elaboración propia.

La figura 1 refleja didácticamente el sistemático proceso de destrucción de consensos acontecido en Chile desde finales de los 50, que tuvo su máxima

¹⁰ Carlos “Chacho” Álvarez. Ponencia presentada en el seminario internacional “Lecciones de la Experiencia Chilena para Argentina y América Latina”, organizado por CADAL y la Universidad Católica Argentina. Buenos Aires, junio de 2004.

¹¹ Figura tomada de “Las Dos Renovaciones de la Izquierda Chilena”. Documento Cadal XIX. Página 4.

expresión en el golpe militar. Si bien es discutible la descripción que se hace de cada período, lo importante aquí es destacar un punto central en referencia al papel jugado por la renovación de la izquierda desde 1990 en adelante. El período de la Concertación (1990-2005) posee cuatro características que ayudan a explicar su positivo desempeño económico-institucional: democracia, Estado de Derecho, economía de mercado y creciente construcción de consensos. El punto es que el éxito de las naciones parece reflejar la suma de condiciones necesarias no suficientes, donde la trabajosa construcción de acuerdos sobre políticas públicas que funcionen lleva tiempo, prueba y error, y suerte. En el caso específico de la descripción que hacemos en la figura 1, podemos sugerir que las cuatro variables mencionadas, actuando conjuntamente en un determinado arreglo institucional, no necesariamente aseguran el camino al desarrollo, pero probablemente la sola ausencia de una de ellas alcance para bloquear ese camino.

Así, la concatenación de las cuatro características centrales de la experiencia chilena ha sido producto de un paulatino proceso que nadie pudo planificar ni predecir. El orden espontáneo que ha generado la vigencia democrática en un marco donde rige el Estado de Derecho ha ayudado a la consolidación de una economía de mercado que, a su vez, retroalimenta virtuosamente a la democracia. Así, el consenso construido sobre la creencia que determinadas reformas económicas sólo serían genuinamente sostenibles en el mediano-largo plazo bajo un régimen democrático donde se consolide el Estado de Derecho, contribuyó decididamente al desarrollo económico y éste, seguidamente, consolidó la calidad de aquel consenso que había posibilitado dicho desarrollo.

La característica analítica principal de los “órdenes espontáneos” es que la causalidad es ambivalente y que no es claro siquiera cuáles condiciones dieron el puntapié inicial que explican la exitosa experiencia. Por ende, si bien por definición los “órdenes espontáneos” virtuosos pueden degenerar en viciosos espontáneamente, un determinado proceso que ha demostrado contribuir a un mayor bienestar general en el mediano plazo genera un proceso de aprendizaje en aquellos que, sin poder explicar la causalidad que posibilitó dicho suceso, sí pueden interpretar qué variables han generado un ámbito institucional que

dificulta que un determinado orden espontáneo virtuoso degenera en vicioso. Esto explica el valor analítico y político de la construcción y profundización del consenso en Chile desde 1990 en adelante. Es decir, el valor del consenso sólidamente construido expresa no sólo un fenómeno político específico, sino particularmente expresa un valor analítico clave que significa una variable capaz de contribuir a construir el marco que ayuda a fortalecer las instituciones virtuosas del orden espontáneo.

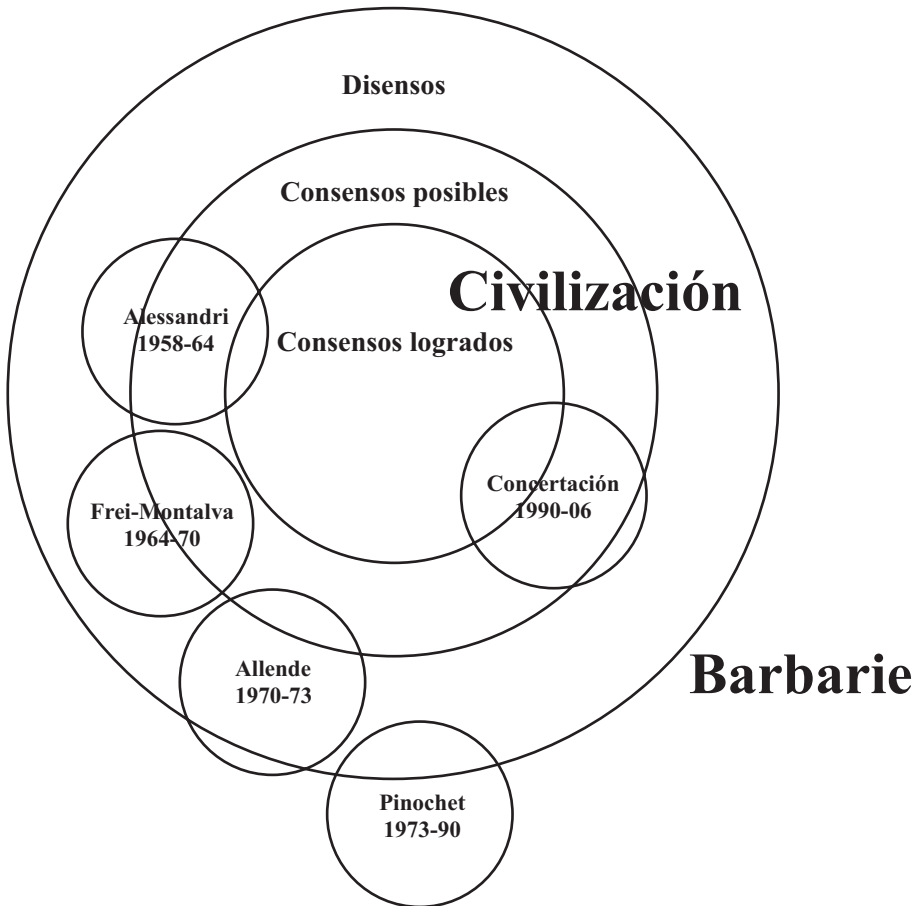
Así, podemos volver al punto anterior: allí mencionamos que las cuatro características de la experiencia chilena no necesariamente son capaces de asegurar el éxito de un arreglo institucional pero que la sola ausencia de una de ellas aseguraría su fracaso. Podemos decir lo mismo en forma más elaborada: la retro-alimentación entre democracia, Estado de Derecho y economía de mercado sólo es posible allí donde la construcción de consensos sea tanto causa como consecuencia de dicha retro-alimentación. Por ende, la creciente presencia del consenso fortalece el marco institucional que genera un círculo virtuoso que consolida un proceso en el mediano plazo y que, al hacerlo, profundiza el consenso.

Este orden espontáneo no es infalible y puede degenerar y terminar fracasando. Pero su fracaso descansará mucho más en el imponderable del azar que en la posibilidad de que se concreten sucesivas implementaciones de malas políticas. Así, distintos arreglos institucionales en Latinoamérica podrían estar atrapados, no paradójicamente, en el círculo vicioso de su propio disenso. Dado que la construcción del consenso tiene sentido o valor en un ámbito donde también lo tienen la democracia, el Estado de Derecho y la economía de mercado, éstas a su vez tienen sentido o valor, más allá del corto plazo, en un marco donde se hayan construido un mínimo de consensos. La consecuente baja calidad institucional fortalece los disensos y potencia las facciones de uno y otro lado. Así, los disensos desvirtúan a la democracia, al Estado de Derecho y a la economía de mercado y la baja (o nula) calidad de éstas desvirtúa la posibilidad de consensos.

Por el contrario, en los arreglos institucionales que carecen de una o más de las cuatro variables mencionadas, quedan más expuestos a las olas de una mala política específica, de unas pocas malas políticas sucesivas o, simplemente, del azar inexorablemente presente en los asuntos humanos.

El mismo concepto puede ser graficado de distinta manera:

FIGURA 2



Fuente: Elaboración propia.

La figura 2 refleja el mismo proceso, haciendo hincapié en el creciente alejamiento del ámbito del consenso que se da desde la presidencia de Alessandri. Durante el período de Frei-Montalva la permanencia del disenso se consolida. La presidencia de Allende institucionaliza el disenso de tal forma que se está ante una sociedad polarizada donde los canales de diálogo se han roto¹². Paso seguido, el período de Pinochet no sólo profundiza el disenso sino que se adentra en la barbarie que significa para toda sociedad la aceptación explícita o implícita del asesinato del otro. Desde 1990 en adelante, el ámbito del consenso se ha ensanchado período tras período y los disensos se toleran de manera crecientemente civilizada.

2) ¿Cómo construye la oposición su proceso de moderación?

El Papel de la “Alianza por Chile”¹³ en la Construcción de Consensos

Una parte importante de la derecha tiene todavía que convencerse definitivamente de que la democracia no es sólo un mal necesario, que la economía de mercado es parte de una identidad con el Estado de Derecho y que el Estado de Derecho (y consecuentemente la economía de mercado) no podrá consolidarse genuinamente fuera de la democracia.

A su vez, podemos marcar que la Concertación ha contribuido a consolidar la economía de mercado y que ésta había contribuido a consolidar la Concertación¹⁴. Paso seguido, es posible pensar hacia adelante un escenario donde tanto la calidad institucional que ha alcanzado la Concertación como la fortaleza de la economía de mercado-Estado de Derecho contribuyan a consolidar una nueva oposición, es decir, una alternativa política a la Concertación que sea verdadera opción de poder precisamente allí cuando asuma todas las virtudes políticas-institucionales y económicas que ha tenido la

¹² Nuevamente, citar a Ricardo Lagos es sintomático: “...en los sesenta era tal la certeza en nuestras verdades que buscábamos su afirmación negando el consenso porque, por definición, no podía haber acuerdo con aquellos que estaban en el error”. Ricardo Lagos Escobar, “Después de la Transición” (Santiago, ed. B, 1993). Citado en San Francisco Reyes, obra citada, página 20.

¹³ “Alianza por Chile” es una coalición de centro-derecha y derecha formada por Renovación Nacional y la UDI (Unión Demócrata Independiente).

¹⁴ Este punto lo desarrollaremos en el próximo apartado: “Concertación y economía de mercado: dos círculos virtuosos”. Página 10.

coalición que gobierna desde 1990. ¿Cuáles son todas esas virtudes? El fuerte rechazo institucional y moral al régimen militar; la construcción de la identidad economía de mercado-Estado de Derecho; la democracia como valor en sí; la aceptación del otro.

Es importante notar cómo un ámbito donde se ha desarrollado un círculo virtuoso en la construcción de consensos hace que asumir genuinamente como propias políticas que han sido implementadas por otros, lejos de diluir a la oposición como alternativa posible la fortalece como alternativa sensata. Esta lógica del consenso ha sido entendida por una parte de la “Alianza por Chile”. Como marcamos, este problema se transformará en oportunidad apenas otra parte importante de la derecha termine de aceptar que la economía de mercado, en un marco donde no existe Estado de Derecho, simplemente no es economía de mercado.

Las características distintivas de los órdenes espontáneos son, por definición, particulares de cada situación. Sin embargo, en tanto todo orden espontáneo “exitoso” ha sido capaz de generar, al menos en forma temporaria, alguna forma de círculos virtuosos, podemos ver que éstos se producen cuando determinados procesos de descubrimiento son comprendidos, asimilados e interpretados por las partes involucradas. Esto es precisamente lo que ha sucedido en Chile en los últimos quince años, en tanto la oposición ha tenido que (espontáneamente) reconocer los aciertos de los gobiernos de la Concertación y ahora debe encarar un proceso de asimilación y teorización, en tanto la aceptación de los aciertos del otro fortalecen a ese otro en el corto y mediano plazo pero también fortalecen en el mediano y largo plazo al sistema y a quien ha sido capaz de reconocer dichos aciertos.

Sin embargo, la alianza opositora no ha podido hasta ahora (2005) presentarse ante la mayoría de los chilenos como una opción definitivamente capaz de pensar el futuro para todos y al mismo tiempo renegar abiertamente de un pasado. ¿Por qué? Sostiene el prestigioso sociólogo Eugenio Tironi que la polaridad cambio-continuidad había aparecido en 1999 para dejar atrás a la histórica oposición presente en el sistema político chileno hacia finales del siglo XX, la

de autoritarismo-democracia. En esa lógica se comprendía el avance imparable de Lavín en el camino hacia La Moneda. Sin embargo, lo que parecía inexorable se detuvo y devino sobre sus pasos, ya que la antigua polaridad ha regresado y con ella los problemas para la oposición y la solución para la Concertación. En palabras de Tironi: “El declive de la oposición autoritarismo-democracia, sobre la que se sostiene el actual sistema de coaliciones desde la última parte del siglo 20, parecía hasta hace poco inevitable. La emergencia de Joaquín Lavín, quien estuvo a pocos votos de ganar la elección presidencial de 2000, presagiaba lo que venía. La polaridad cambio-continuidad parecía destinada a sustituir esa división surgida en los años 80. El éxito de la transición había alejado el fantasma de una regresión al pasado autoritario, generando una adhesión amplia a la democracia. Los valores de la empresa y el mercado dejaron de ser el monopolio de la Alianza, y los de la democracia, la lucha contra la pobreza y la desigualdad, y hasta el de los derechos humanos, dejaban de ser el monopolio de la Concertación... Esa trayectoria, que parecía irrevocable, que conducía a imponer la polaridad cambio-continuidad y a colocar a Lavín indefectiblemente en La Moneda, se estancó y revirtió... En efecto, la tradicional oposición autoritarismo-democracia se ha refrescado y ampliado, incorporando facetas nuevas, como la extensión de las libertades individuales o la ruptura con un orden cultural conservador. La primacía ética de la Concertación se restableció con el impacto de sucesos como el informe sobre la tortura y la información sobre el Banco Riggs (Caso de corrupción que involucra directamente a Pinochet). A esto se agregan los logros que rodean hoy a la coalición gobernante, con una economía en pleno crecimiento, más un país integrado al mundo y aplaudido por sus logros”¹⁵.

El punto que hace Tironi es claro y profundo. Sin embargo, es necesario agregar que parte importante de esa reversión en la polaridad cambio-continuidad se debe no sólo a la capacidad demostrada por la Concertación para rearticularse exitosamente como alternativa de lo nuevo, sino también a la incapacidad de la oposición para presentarse definitivamente como alejada de lo viejo. Ante la creciente posibilidad de un nuevo triunfo de la Concertación el 11 de diciembre

¹⁵ Eugenio Tironi: “Después de Lagos”. Diario El Mercurio, 8 de marzo de 2005.

de 2005, “Alianza por Chile” tendrá una nueva oportunidad para renovarse tanto en su dirigencia como en su propia convicción sobre cómo mirar el pasado y el futuro. Dada la calidad del consenso construido en Chile, es viable que después de diciembre de 2005 llegue el momento de la renovación definitiva de la oposición y, con ella, la real posibilidad de ser pronto una alternativa de poder.¹⁶

3) Concertación y economía de mercado: dos círculos virtuosos

La experiencia chilena iniciada en 1990 descansa sobre la paciente construcción de dos consensos que, parcialmente, se han retroalimentado. Por un lado, las propias circunstancias del plebiscito de 1988 hicieron que se buscara un consenso entre las fuerzas democráticas. Una vez en el gobierno, en 1990, la Concertación logró profundizar el consenso interno y empezar a construir acuerdos con una oposición con rasgos parcialmente autoritarios.

La mayoría de los estudios sobre el papel de la Concertación en el éxito chileno intentan explicar cómo la consolidación de la economía de mercado en un marco de Estado de Derecho es consecuencia directa del proceso de moderación-modernización de la izquierda chilena. En este apartado invertiremos la causalidad, pero buscando complementarnos con el argumento anterior; aquí la pregunta sería: ¿cuánto influyó en la consolidación de la Concertación la vigencia de la economía de mercado? Es decir, ¿en qué medida un modelo que actuó como incentivo para la cohesión de la Concertación no ha sido sino un “agente aglutinador”? Esto es, en tanto partidos, ideas y creencias por si solas endebles para profundizar un arreglo económico-institucional determinado, las fuerzas principales de la coalición vieron en la necesidad de profundizar la identidad “economía de mercado-Estado de Derecho” un vehículo (incluso una excusa) para consolidar su alianza.

Este punto aparece como sumamente paradójico: mientras que 1990 comienza con incertidumbres (sobre la capacidad y voluntad de la Concertación para

¹⁶ La sorpresiva nominación de Sebastián Piñera como candidato a presidente por Renovación Nacional puede interpretarse como el primer paso en esa dirección.

construir una economía de mercado), el 2005 comienza con una duda o pregunta opuesta: ¿cuál será la capacidad de una (verdadera) economía de mercado de mantenerse con semejante calidad institucional sin la Concertación? Es que la economía de mercado-Estado de Derecho ha contribuido a moderar, a acercar posiciones y a buscar acuerdos dentro de la coalición¹⁷.

La economía de mercado ha contribuido a moderar a los actores políticos relevantes, con la excepción de una parte de la derecha y de la izquierda radicales. ¿Por qué esa parte de la derecha no fue moderada por la (plena) vigencia de la economía de mercado? Como marcamos, porque no ha entendido la relación entre economía de mercado y Estado de Derecho, porque no ha asumido la inseparable relación entre economía de mercado-Estado de derecho y democracia o, probablemente, por las dos cosas.

Las dos renovaciones de la izquierda chilena suponen un orden lógico y cronológico de esa evolución, donde es claro que la aparición de la Concertación en 1988¹⁸, contribuye a consolidar la primera renovación pero no alcanza siquiera para vislumbrar las implicancias de la segunda renovación. Así, la Concertación contribuye a fortalecer nuestra percepción sobre el proceso chileno, iniciado en 1990, como un buen ejemplo de los alcances, manifestaciones e implicancias de los órdenes espontáneos.

Es decir, mientras la Concertación se forma en 1988 para oponerse a la permanencia de Pinochet en el poder hasta 1997 y a todo lo que el régimen militar había representado, quince años después vemos cómo una evolución

¹⁷ La construcción del consenso dentro de la Concertación fue un largo proceso iniciado en el exilio, luego del golpe militar de 1973. Un trabajo importante al respecto es realizado por Francisco Bulnes Serrano, en su tesis (inédita) para la Universidad Finis Terrae. Así, es posible ver cómo después de un período de años, las fuerzas principales construyeron un vínculo en base a la confianza, pudiéndolo consolidar gobernando.

¹⁸ La historia e información relevante sobre la “Concertación de Partidos por la Democracia” puede encontrarse en www.concertacion.cl. Allí se dice que “El 2 de enero de 1988 culminó un proceso que duró años, los cuales estuvieron cruzados por la necesidad de superar desconfianzas, recriminaciones, autosuficiencias y hegemonismos los cuales habían sido reconocidos como obstáculos para lograr la unidad de las fuerzas democráticas...”.

virtuosa entre el sistema político chileno, los partidos principales de la coalición gobernante y los dirigentes principales de estos partidos ha generado un nuevo orden de cosas (espontáneo) donde el principal rol de la Concertación ha sido actuar como vehículo contenedor de las partes en un sistemático proceso de cambio.

Es importante marcar que cuando sostenemos que hoy es más importante la Concertación para la estabilidad de la economía de mercado que la economía de mercado para la estabilidad de la Concertación no estamos diciendo que habría menos estabilidad en el modelo chileno si en diciembre de 2005 accediera al poder uno de las dos alternativas opositoras. Por el contrario, lo que generaría incertidumbre aquí sería que la Concertación en la oposición se viera limitada en su explícito accionar en la defensa del exitoso modelo construido a partir de 1990. Es en este sentido que el papel de la Concertación es mucho más relevante que el de la derecha, tanto en el gobierno como en la oposición: es decir, en tanto actor político-institucional clave en el proceso de construcción de consensos que posibilitó la estabilidad y profundización de la economía de mercado en Chile, el papel de la Concertación en el gobierno como en la oposición es hoy más relevante que el papel de la Alianza por Chile (en el gobierno o en la oposición). Así, es posible pensar que los analistas internos y externos observarán con más atención los hipotéticos pasos de la Concertación en la oposición que los (hipotéticos) de la Alianza en el gobierno, para estudiar si el proceso chileno se consolida o se “estanca”. Esto, en un marco donde uno y otro actuarán de manera previsible.

4) El caso de la privatización de la seguridad social

La construcción de una economía de mercado que, para ser exitosa, debe estar inexorablemente ligada a la profundización del Estado de Derecho, necesita de un lento proceso de consolidación. Por eso, poco informa per se acerca de la viabilidad de una reforma que las decisiones puntuales de política económica y social apunten en una “dirección correcta”. Es decir, la mera decisión política de privatizar las telecomunicaciones o el petróleo, desregular la industria X o abrir el mercado textil significan en el corto plazo lo mismo que estatizar las telecomunicaciones o el petróleo, regular la industria X o cerrar a la competencia el mercado textil. Así, en tanto la decisión A pueda ser seguida en el corto-

mediano plazo por la decisión opuesta B, lo positivo o negativo de la decisión A será (en el mediano-largo plazo), por definición, un nuevo interrogante.

En esta lógica, una decisión de política económica que impulse la privatización total de la empresa petrolera T no necesariamente es positiva (negativa) porque en un determinado marco institucional puede ser seguida por su estatización que, a su vez, no necesariamente puede ser definida como negativa (positiva). De la misma manera, partir de la decisión política económica B que signifique la estatización de la empresa X de telecomunicaciones no necesariamente será negativa (positiva) porque podría ser seguida de una posterior política de privatización.

El dato, en uno y otro caso, es que las decisiones de política económica son tomadas en un marco institucional Y donde la ausencia de mecanismos de control permite a la autoridad política en cuestión decidir A y no-A (B), sin impedimentos institucionales construidos y consolidados por terceros actores. Así, una buena (mala) decisión de política económica o social puede fácilmente ser seguida por una mala (buena) decisión de refrendarla. Por ende, las sucesivas buenas decisiones de política económica son, en un marco institucional de estas características, sucesiones más bien azarosas de buenas decisiones que pueden ser corregidas cuando, simplemente, se acabe la buena suerte o predisposición del gobernante.

Esta calificación cabe perfectamente a toda dictadura. En menor medida, les cabe a aquellos gobiernos que si bien han sido elegidos democráticamente, desprecian la división de poderes y el Estado de Derecho. Concretamente, las “buenas” decisiones de política económica que se tomaron durante la dictadura de Pinochet corresponden a esta lógica donde la decisión A podría haber sido seguida por no-A (B) con la sola voluntad del dictador de turno y de su grupo de confianza.

En esta lógica se enmarcan las bondades macroeconómicas y sociales que ha traído aparejada la privatización de la seguridad social en 1980. Así, la buena decisión del régimen militar pudo haber sido seguida por la contra-decisión de

estatizar el sistema apenas apareciera una crisis presupuestaria que generara incentivos para “echar mano” a recursos disponibles. Cuando en 1985 asumió el ministro de Hacienda Hernan Buchi, la misión del Fondo Monetario Internacional (FMI) le sugirió la necesidad de terminar con este sistema de cuentas personales de la seguridad social, para así ayudar a equilibrar las cuentas fiscales. El ministro, con el obvio apoyo de Pinochet, se negó y defendió el nuevo sistema. Si bien esta decisión podría ser usada para mostrar la consolidación de un modelo económico por iniciativa del régimen, ejemplifica sin embargo lo contrario. Es que justamente patentiza el grado de precariedad institucional que tiene una buena medida de política económica y social para defenderse de las arbitrariedades externas (presión FMI) e internas (Pinochet). Es que si bien la decisión arbitraria del régimen en 1985 fue mantener el sistema de capitalización, no hubiera habido mecanismo de control alguno si la decisión (arbitraria) hubiese sido la contraria. Lejos de demostrar lo consolidado del sistema, este ejemplo muestra el grado de arbitraria autonomía que tenía el presidente y su ministro para decidir A o no-A (B), sin mediar mecanismo institucional (real) de control genuino¹⁹.

Después de tres gobiernos de la Concertación, exactamente lo contrario puede decirse hoy: mientras que desde 1981 hasta 1990 la permanencia del sistema de capitalización privada dependía de la buena voluntad de los funcionarios de turno, desde 1990 en adelante la permanencia del mismo se basa en un proceso de consolidación de los mecanismos institucionales que le brindan tanto a los inversores institucionales como a los aportantes al “sistema de AFP” (Administradoras de Fondos de Pensiones) la confianza necesaria sobre la estabilidad en el tiempo de esta decisión de política económica y social. Así, la diferencia entre uno y otro estado de cosas es clara: hasta 1990, la sola decisión

¹⁹ Es necesario mencionar que el proceso de privatización de la seguridad social genera dudas y tiene críticos, tanto en Chile como en otros países. El polémico economista Paul Krugman es uno de los más duros opositores. Información relacionada puede encontrarse en www.tcf.org, The century foundation y en <http://www.socsec.org/>, A century foundation Project. A su vez, el Banco Mundial ha estudiado el proceso de privatización de la seguridad social y marca aspectos positivos y negativos del mismo (en: <http://wbIn0018.worldbank.org/LAC/LAC.nsf/ECADocByUnid/004EE0215E94B07D85256C750071B747?Opendocument>).

arbitraria de una persona hubiera bastado para acabar con el sistema, mientras que ahora ni siquiera la decisión de todo un gobierno alcanzaría para ello. Por ende, si bien las tres administraciones de la Concertación apoyaron el sistema de capitalización vigente, la hipotética oposición al mismo no alcanzaría siquiera para reformarlo parcialmente, ya que para esto se necesitaría un acuerdo con los otros partidos de la alianza gobernante, con la oposición y con representantes de la sociedad civil²⁰.

Luego, el sistema se consolida cuando los agentes económicos no sólo comprueban la voluntad del gobierno de aceptar dicho sistema, sino la existencia de mecanismos institucionales que limitarán la posibilidad de modificarlo, si eso quisiera. Mau ha escrito: “El Conde Sergei Witte, un prominente reformador durante el reinado de los Czars, solía decir que existían dos elementos esenciales para las reformas radicales en Rusia: Monarquía absoluta, porque no necesitas prestar atención a tus críticos si Su Majestad te apoya, y velocidad, porque alguien podría persuadir al Czar de cambiar de idea antes que la reforma fuera irreversible”. La consolidación de la reforma previsional chilena bien podría sostenerse en la lógica opuesta a la del Conde Witte: para que el “sistema de AFP” sea percibido como estable, se necesita consenso para evitar arbitrariedad y se necesita tiempo (en este caso, exactamente lo contrario a velocidad) para generar confianza y percepción de permanencia.

5) Chile en pos del desarrollo: la búsqueda de un nuevo consenso

Como marcamos, desde 1990 en adelante se construyen en Chile consensos crecientes y conscientemente elaborados. En ese marco, la calidad institucional de los acuerdos alcanzados hace que sea posible comenzar a mirar el mediano y largo plazo con otra óptica. Así, la sólida base de sustentación construida a lo largo de quince años facilita pensar conjuntamente algunas características del

²⁰ Un riguroso análisis de la reforma provisional chilena lo realizan Rodrigo Acuña R. y Augusto Iglesias P. en “La Reforma a las Pensiones”, capítulo 11 del libro **La Transformación Económica de Chile**, publicado por el prestigioso Centro de Estudios Públicos (CEP) en 2000. Pagina 431-490 (segunda edición, 2001). El mismo CEP edita un excelente journal, donde se pueden encontrar numerosos estudios sobre la privatización de la seguridad social en Chile. Ver www.cephile.cl (ir a “Biblioteca virtual”, luego a “índices: autores” y por último a “previsión”)

Chile futuro que escapen a la coyuntura. El consenso sobre la posibilidad del desarrollo reúne a oficialistas y opositores moderados, transformándose en una política de estado virtuosa.

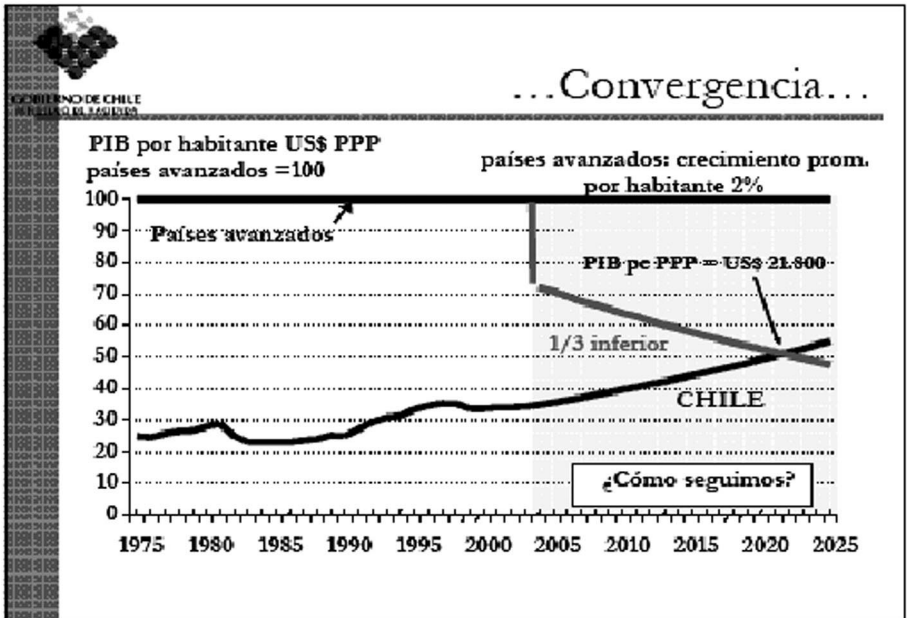
La economía política del camino al desarrollo

¿En qué se basa la economía política de este camino al desarrollo? ¿Cuál es la viabilidad política y el desempeño macroeconómico que se necesitará para concretar esta aspiración? Sucesivos estudios sostienen que la economía política del desarrollo se basa en referencias concretas y en hipótesis realistas en tanto Chile ha sido capaz de crecer a tasas similares en el pasado reciente.

¿Cómo acuerdan distintos dirigentes definir, en forma realista, la “posibilidad del desarrollo”? Cómo alcanzar en el 2020 los niveles de vida que hoy tienen el tercio inferior de los países desarrollados, es decir, el ingreso per cápita y los indicadores de bienestar que hoy poseen España, Israel, Portugal, Chipre, Corea, Taiwan, Grecia, Singapur o Nueva Zelanda. Para ello, Chile tendrá que crecer a tasas anuales promedio de 5,6%, cosa en absoluto imposible, teniendo en cuenta que el crecimiento entre 1990 y 1997 fue de 7,2%, que el 2004 mostró un crecimiento de 6,5% y que el 2005 tendrá un desempeño similar.

Primero, detallemos información económica relevante hacia delante, en el camino al desarrollo. El gráfico siguiente muestra la distancia vigente entre el ingreso real de Chile y el ingreso real de los países del “tercio inferior”, haciendo hincapié en el crecimiento per cápita necesario para alcanzar en 2020 el actual nivel de ingreso real de dichas economías.

GRÁFICO 1



Fuente: Nicolas Eyzcaguirre (Ministerio de Hacienda de Chile)

El siguiente gráfico compara diferencias específicas entre Chile y el “tercio inferior”, mostrando la distancia no sólo cuantitativa sino cualitativa que hay en la distribución del ingreso, en el acceso a la educación superior y en la inversión en investigación y tecnología:

GRÁFICO 2

Chile y los países avanzados del Tercio inferior

	PIB per cápita U\$S 2004	20% más rico/ 20% más pobre	Cobertura educación superior %	I+D % PIB
Francia	27,075	5.6	53.6	2.2
Taiwan	24,528	nd	nd	nd
Singapur	24,407	9.7	43.8	1.9
España	23,300	5.4	59.4	0.9
Nueva Zelanda	21,662	6.8	69.2	1.1
Israel	21,009	6.4	52.7	3.6
Chipre	19,755	nd	nd	nd
Grecia	19,689	6.2	50.5	0.7
Portugal	18,428	8	50.2	0.7
Corea	18,186	4.7	77.6	2.7
Promedio	21,804	6.6	57.1	1.7
Chile	10,512	18.7	37.5	0.6
		3 veces más desiguales	Algo más de la mitad	3 veces menos

Fuente: Ministerio de Hacienda de Chile (dic. 2004).

El siguiente cuadro compara el desempeño de Chile versus países desarrollados con abundantes recursos naturales

GRÁFICO 3

Chile y los países desarrollados con recursos naturales abundantes

	20% más rico/ 20% más pobre	Cobertura educación superior %	I+D % PIB
Australia	7	63.3	1.5
Finlandia	3.8	73.9	3.4
Islandia		48.7	2.3
Nueva Zelanda	6.8	69.2	1.1
Noruega	3.9	64.4	1.7
Suecia	4	70	3.8
Promedio	5.1	64.9	2.3
Chile	18.7	37.5	0.6
	Casi 4 veces más desiguales	La mitad	Un cuarto

Fuente: Ministerio de Hacienda de Chile (dic. 2004).

Después de estos indicadores que dan sustento a la posibilidad del desarrollo, corresponde ahora considerar la evolución del consenso entre los actores políticos relevantes que han contribuido a construir una calidad institucional tal que hace posible pensar seriamente esta alternativa y así, generar un círculo virtuoso entre consensos posibles, calidad institucional e indicadores macroeconómicos.

El desarrollo es un concepto y un estado que han alcanzado países que fueron capaces de lograr un conjunto de condiciones necesarias (no suficientes): así, podemos definir que solamente se han desarrollado aquellos países que mostraron convergencia entre sus clases dirigentes, que asumieron que el resto del mundo era una oportunidad y no una amenaza, que supieron construir un círculo virtuoso entre calidad institucional y desarrollo. Este último punto es crucial y es el que nos ha ocupado particularmente en nuestro análisis sobre Chile.

Cuando determinados arreglos institucionales parecen funcionar, comienza a producirse entre los actores políticos relevantes una convergencia hacia el centro,

es decir hacia “el otro”. Esto hace posible pensar la posibilidad del desarrollo y consensuar instituciones adecuadas para la búsqueda de ese objetivo. A su vez, esta posibilidad institucional acelera ese camino al desarrollo. Esto profundiza y consolida ese consenso y eleva la calidad institucional del arreglo en cuestión, haciendo más viable el crecimiento, y así sucesivamente.

El papel del consenso en el camino al desarrollo

Chile puede aspirar a alcanzar el desarrollo en el 2020 porque ha sido capaz de construir un ámbito de consenso desde 1990 en adelante. Como mencionamos, este ámbito de consenso se basa en cuatro pilares, que han devenido condiciones necesarias (no suficientes) para la búsqueda del desarrollo: la democracia, el Estado de Derecho, la economía de mercado y la creciente construcción de consensos. Sobre la virtuosa interacción de estas cuatro variables se construye la posibilidad (esto es, no necesariamente la seguridad) del desarrollo.

Una de las cuatro características del ámbito del consenso es la creciente construcción de consensos, precisamente porque el positivo desempeño económico-institucional de Chile desde 1990 se basa en la consolidación de la interacción de las tres primeras variables a partir de la necesidad de un ámbito de acuerdos en permanente expansión. Así, la democracia significó en 1990 un salto cualitativo tal que, por sí sola, mejoró la vida de los chilenos (en algunos casos literalmente, al hacer que miles de ellos no vieran ya su vida amenazada). Pero quince, veinte o treinta años después, la democracia ya no puede por sí sola mejorar la calidad de vida de las personas. Ahora ella es un mecanismo necesario (no suficiente) para generar ámbitos de consenso donde se articulen políticas que sí puedan profundizar esa mejora en la vida de las personas, ya que hoy la ciudadanía demanda mucho más que la vigencia de los derechos cívicos y políticos, y esta mayor exigencia es legítima. Por ende, la democracia (tanto como el Estado de Derecho y la economía de mercado) debe articular una mejor y progresiva calidad y para ello necesita un ámbito de consensos crecientes donde se consoliden los acuerdos alcanzados, fortalecer los consensos en proceso y profundizar la realización de los consensos posibles.

El camino al desarrollo en Chile no está exento, obviamente, de problemas y desafíos. El principal es la calidad de la enseñanza pública como mecanismo necesario para atenuar la desigualdad y contribuir a una sociedad integrada. Si bien todos los sectores aceptan la centralidad de la educación en el camino al desarrollo, difieren sobre las causas que han generado semejante brecha. Por un lado, se asume que es necesario un mayor gasto público, principalmente asignado a los sectores vulnerables. Por otro lado, en los últimos quince años el presupuesto educativo se ha incrementando notablemente y el desempeño alcanzado por los alumnos en las pruebas nacionales e internacionales no ha sido positivo. En el camino al desarrollo, el consenso ausente es como abordar eficientemente la modernización del sistema educativo.

6) Consensos y Derechos Humanos

El círculo virtuoso del consenso ya construido genera que determinados temas conflictivos se puedan debatir con la calma que significa tener un colchón de acuerdos anteriores que respalden y amortigüen los tempranos disensos.

El informe sobre torturas y desapariciones, conocido como Informe Valech²¹, es un tema que hoy puede tratarse en la búsqueda de conciliar diferencias, precisamente porque la democracia chilena ha sido capaz de generar una espiral de consensos que hoy hace posible buscar acuerdos en una cuestión tan delicada. La mayoría de la sociedad chilena ha sido capaz de consensuar un punto importante: que la búsqueda de justicia para los culpables de violaciones a los Derechos Humanos no es un tema ideológico y que es necesario y razonable ser inflexible en esa posición y defender al mismo tiempo las reformas económicas de los últimos quince años. Si bien esto puede parecer una conducta obvia, que por ende no debiese ser destacada, la comparación con el estado del debate en la región genera nuevamente la necesidad de mencionarlo. Así, por ejemplo en la Argentina la búsqueda de justicia para los responsables del terrorismo de estado está inmersa en una concepción ideológica, que hace que sus representantes relacionen la dictadura al capitalismo. Luego, es común ver

²¹ La totalidad del informe, construido a partir de entrevistar y estudiar 38.000 denuncias, puede encontrarse en http://www.gobiernodechile.cl/comision_valech/informe_completo.asp

en la Argentina asociaciones entre la dictadura y el menemismo, ligando la impunidad y saqueo menemista con la violación de los Derechos Humanos en los 70.

En Chile, esta capacidad de entender la lógica relación que hay entre buscar que los tribunales sancionen a los responsables de violaciones de los Derechos Humanos y propulsar reformas pro mercado se debe a la íntima relación que se ha construido entre economía de mercado y Estado de Derecho. Lo opuesto es cierto en la Argentina: dado que tanto la dictadura como el menemismo fueron expresiones de diversas formas de ausencia de Estado de Derecho, ha sido posible para una parte de la izquierda ligar economía de mercado con dictadura y violaciones a los Derechos Humanos. Así, el círculo virtuoso del consenso que se construye en Chile desde 1990 ha permitido generar un ámbito para desideologizar la condena a las violaciones a los Derechos Humanos. El círculo vicioso del disenso en la Argentina profundiza la ideologización del tema y, por ende, parcializa y limita la posibilidad de consensuar una cuestión central.

El informe sobre las desapariciones y torturas nos permite a su vez explorar otra faceta de la construcción del consenso. Primero, es importante citar la forma y el fondo de la presentación del presidente Lagos sobre el Informe Valech: “¿Qué sentido tiene hacer un Informe treinta y un años después? El Informe lo dice: que “la experiencia de la prisión política y la tortura representó un quiebre vital que cruzó todas las dimensiones de la existencia de las víctimas y de sus familias, y que las acompañan hasta el presente”. No se trata sólo de horrores cometidos hace treinta y un años; se trata también de daños que permanecen hasta el día de hoy. Se trata también de una verdad que nos era debida, que era necesaria para completar la justicia y reparación para estas familias y que ellas tienen derecho. Reconocer el desvarío, la pérdida del rumbo que hizo que las instituciones armadas y el Estado se apartaran de su tradición histórica, de sus propias doctrinas que las vieron nacer y desarrollarse, es lo que nos permite retomar la senda de siempre y enfrentar con optimismo el futuro”.

“Sin duda alguna, el trabajo de la Comisión, la publicación del Informe, es el acto más importante para reparar a las víctimas en su dolor.”

“Se terminó el silencio, se desterró el olvido, se ha reivindicado la dignidad de cada uno de ellos. Como Estado, en la medida de las posibilidades, hemos ido proponiendo y definiendo medidas de reparación moral, simbólica, y también económicas, a todas las personas que han sido víctimas de aquellos atropellos a sus derechos fundamentales. Con el reconocimiento de las víctimas de la prisión política, completamos un capítulo por el cual teníamos que pasar. Pero lo completamos para mirar el futuro, no para escudriñar eternamente en el pasado. Lo hemos hecho no para reavivar rencores y divisiones, sino para fortalecer la convivencia y la unidad de todos los chilenos. Ése es el espíritu de este Informe. Ése es el espíritu que debe prevalecer una vez conocido el sufrimiento y el dolor. Porque hemos sido capaces de mirar toda la verdad de frente, podemos empezar a superar el dolor, a restaurar las heridas.”

“Para nunca más vivirlo, nunca más negarlo”.²²

Así, es posible ver que en este tema particular la sociedad civil chilena coincide más de lo que coinciden los dirigentes. Por ende, en una sociedad donde los canales para la búsqueda de consensos son amplios, algunos acuerdos se potencian desde abajo hacia arriba y otros desde los dirigentes hacia la sociedad civil. Obviamente, esto fortalece y consolida el ámbito de lo público donde las personas buscan concordar para vivir crecientemente en forma civilizada. Lo contrario parece pasar en otras sociedades de la región. En éstas, los temas públicos como el desempleo, la inseguridad o la corrupción aparecen como oportunidades de una parte o facción para fortalecer su propia posición y buscar y demostrar la equivocación del otro.

Nuevamente la Argentina es un buen ejemplo de ello: allí, una parte de la coalición socio-política que gobierna busca sistemáticamente construir a quien disiente como oscuro defensor de intereses espurios. Esto se debe a la misma lógica del pensamiento intolerante: en tanto se tiene la total seguridad de estar en lo cierto, se tiene también la total seguridad del otro como alguien

²² Discurso del Presidente Ricardo Lagos, 28 de noviembre de 2004. Fuente: Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura. http://www.gobiernodechile.cl/comision_valech/informe_completo.asp

necesariamente equivocado. Así, si se piensa distinto es porque se está equivocado y, ante “lo evidente” que es la posición correcta, el otro no sólo está equivocado sino también es sospechoso por eso. Paso seguido, estas sospechas buscan ser confirmadas y el otro deja de tener el beneficio de la duda para pasar a tener el perjuicio de la sospecha de ser intolerante, defensor de intereses espurios e incluso hasta fascista. Ante la certeza del otro como equivocado y la sospecha del equivocado como fascista, se necesita sólo confirmar la sospecha. Comienza así un derrotero lógico, moral, intelectual e ideológico donde el funcionario, analista o periodista al servicio del poder aporta sucesivas pruebas sobre el pensamiento inequívocamente fascista de aquel que piensa diferente. Este proceso rompe sistemática y progresivamente puentes con el otro, desanima a los moderados y los aleja del ámbito de lo público.

Resumen y consideraciones finales

La experiencia institucional iniciada en Chile en 1990 nos brinda la posibilidad tanto de analizar el éxito y sus implicancias como el éxito y sus consecuencias para la región. Es decir, lo más valioso de esta experiencia es su desempeño político y económico independientemente del contexto exterior. Pero a su vez, la existencia de una región tan problemática como América Latina hace que sea muy relevante introducir una perspectiva comparada. Analíticamente, Chile y América Latina representan un jardín de senderos que se bifurcan que genera al observador la posibilidad de realizar una comparación científicamente provechosa.

Una línea de investigación en la que es posible introducir a los últimos quince años de vida chilena es la formación de un orden espontáneo progresivo, estabilizado a partir de las características virtuosas que genera un creciente ámbito de consensos. Este creciente ámbito de consensos posibilita que tanto los acuerdos, los posibles acuerdos y los desacuerdos se procesen en un amplio espacio público, donde en algunas situaciones es necesario que los dirigentes agilicen “desde arriba hacia abajo” los mecanismos de consenso y otras veces se buscan los puntos de acuerdo desde “abajo hacia arriba”.

A su vez, marcamos en el capítulo que el creciente ámbito de consensos fortalece la virtuosa interacción entre las cuatro características sobresalientes de la exitosa experiencia chilena: democracia, Estado de Derecho, economía de mercado y consensos contruidos. Aquel creciente ámbito hace posible que sobre los consensos ya contruidos se puedan consolidar nuevos acuerdos (en una espiral de consensos) donde poder profundizar las nuevas interacciones virtuosas entre democracia, Estado de Derecho y economía de mercado.

Ante el círculo virtuoso del consenso chileno se contraponen el círculo vicioso del disenso en distintos países de la región. Este círculo vicioso del disenso tiene su principal exponente en la Venezuela Bolivariana liderada por el Coronel Chavez. El espíritu faccioso que recorre Venezuela tiene un incipiente competidor en la crónica incapacidad de la dirigencia política y sociedad civil argentina para consensuar políticas públicas básicas.

Es importante notar que el espíritu faccioso produce distancias infranqueables en el mismo lugar donde, en cambio, sociedades no facciosas buscan posibles acuerdos o ámbitos moderados donde tolerar y convivir con las diferencias. En Chile, los desacuerdos ocupan un lugar del ámbito público donde las diferencias se toleran y se buscan puentes en común. En Venezuela, y crecientemente en la Argentina, la diferencia y el conflicto no sólo no se canalizan hacia un ámbito de convivencia sino que se busca conscientemente profundizar esa tensión con el otro. Por definición, es imposible pensar en la estabilidad política de mediano-largo plazo en una sociedad donde el conflicto es políticamente redituable.

Mientras Chile se aleja institucional y económicamente de América Latina, nos da la oportunidad de intentar un acercamiento analítico que pueda enriquecer un debate regional empobrecido por la misma lógica de la polaridad consenso-pensamiento faccioso. Pero es esa misma lógica de suma cero la que impide contemplar críticamente la experiencia chilena. Por ende, es racional que nos encontremos encerrados en un círculo vicioso conformado por el error propio, la incomprensión sobre el otro y la intolerancia.

Bibliografía

Arrate, Jorge y Eduardo rojas. *Memoria de la Izquierda Chilena. Tomo I (1850-1970)*. Santiago-Chile: Javier Vergara Editor, 2003.

Banco Central de Chile. *Indicadores Económicos y Sociales, 1960-2000*. <http://www.bcentral.cl/esp/>

Eyzaguirre, Nicolás. “*El Chile que Queremos. Quid Futurum Advenit. Lo que será.*” Congreso de Enade 2004 en Santiago, Chile, dic. 2004. <http://www.icare.cl/>

http://www.gobiernodechile.cl/comision_valech/informe_completo.asp

Isern, Pedro. *Las Dos Renovaciones de la Izquierda Chilena*. Documento CADAL XIX.. Agosto 2004. http://www.cadal.org/documentos/documento_19.pdf

Larrain, Felipe y Vergara, Rodrigo. *La Transformación Económica de Chile*. Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2000. <http://www.cepchile.cl/>

San francisco Reyes, Alejandro. “Chile y el fin de la historia”, en *Bicentenario, Revista de Historia de Chile y América* (Volumen 1, numero 1). Santiago-Chile. 2002

Rodríguez Elizondo, José. *Crisis y Renovación de las Izquierdas: de la revolución cubana a Chiapas, pasando por “el caso chileno”*. Santiago-Chile: Editorial Andrés Bello, 1995.

Tironi, Eugenio. *El cambio está aquí*. Santiago-Chile: Editorial Sudamericana Chilena, 2002.

Walker, Ignacio. *Socialismo y Democracia, Chile y Europa en Perspectiva Comparada*. Santiago-Chile: Cieplan-Hachette, 1990.

Wilde, Alexander. "Irruptions of Memory: Expressive Politics in Chile's Transition to Democracy". *Journal of Latin American Studies*, número 31 (1999).

CAPÍTULO II

LA CONCERTACIÓN. ESE EXTRAÑO Y RESISTENTE ANIMAL

Eugenio Tironi

Mi tema es la experiencia de la Concertación. Este extraño animal, esta extraña coalición que ha gobernado Chile desde el año 1990. ¿Cuáles son los orígenes de la Concertación? Como muchas coaliciones de este tipo ella surge de un fracaso; o mejor aún, de un triple fracaso.

El primer fracaso tiene que ver con el colapso de la democracia en el año 1973. Éste tuvo mucho que ver con la imposibilidad de encontrar un acuerdo entre el centro político y la izquierda socialista y comunista en esa época. Por lo tanto, uno diría que el primer origen de la Concertación es la conciencia de que la intervención militar de 1973, y con ello todas las consecuencias que trajo consigo desde el punto de vista de la violación a los derechos humanos y lo que todos conocemos, fue un fracaso de la política como mecanismo de gestación de acuerdos que aseguren la gobernabilidad del país.

El segundo fracaso guarda relación con la estrategia que prevaleció en la oposición a Pinochet hasta mediados de los 80, que suponía que era posible desplazar al régimen autoritario sobre la base de una movilización social (las

llamadas protestas), que abrirían paso a una fisura dentro del régimen y a una apertura democrática. Esto muestra su inviabilidad alrededor de los años 1984 y 1985, cuando comienza a superarse la crisis económica que azotó al país a comienzos de los 80.

Y el tercer fracaso ya no obedeció a lo que hoy es la Concertación estrictamente, sino al Partido Comunista. Se trata del fracaso, a mediados de los 80, después de la protestas, del intento por derrocar al régimen por la vía de una insurrección armada o militar, que condujo incluso al intento de asesinato del general Pinochet.

Esos tres fracasos llevaron, curiosamente, a la formación de la Concertación. Ésta se gesta concretamente en torno a una oportunidad, como fue el Plebiscito efectuado en 1988. Se trataba de algo previsto en la Constitución del 80, en un oculto artículo que casi nadie recordaba, y que algunos ni querían recordar. Éste establecía que en el año 1988 se realizaría un referéndum en el cual la Junta Militar propondría un candidato y la población se expresaría al respecto con un Sí o un No.

Para la oposición de ese entonces participar en el Plebiscito era una situación muy difícil de aceptar, porque era una forma de legitimar la Constitución del 80, que se había impuesto en condiciones totalmente antidemocráticas. Pero el fracaso de las estrategias anteriores y la ausencia de alternativas la conducen finalmente a participar. Fue una decisión controversial y desgarradora. Los estudios psico-sociales realizados en esa época mostraban que la población chilena estaba paralizada por el miedo y la sensación de impotencia, lo que la dejaba completamente imposibilitada anímicamente para enfrentar directamente a un régimen que parecía omnipotente. Por lo tanto, la única manera de despertarla y movilizarla era invitándola a participar de algún evento pacífico y de índole estrictamente político. Este era el Plebiscito.

La estrategia de la oposición frente al Plebiscito tuvo dos ejes. Primero convencer a la población de que se inscribiera en los registros electorales y que participara en el referéndum. Lo que no era fácil, porque existía la sensación de que inscribirse implicaba quedar tachado y ser susceptible de alguna represalia de

los medios represivos del régimen. Siguiendo con el hecho de que había un enorme escepticismo: la gente se preguntaba, en efecto, “¿qué gano con votar cuando los resultados van a ser con toda certeza manipulados?”. Esto produjo una situación bastante curiosa: la propia oposición a la dictadura era la que invitaba a las personas a inscribirse y, con ello, a participar en la institucionalidad del régimen autoritario que la misma oposición quería destruir.

El segundo eje de la estrategia fue la creación de una alternativa política que diera confianza a la población de gobernabilidad en caso del triunfo del No. Con este objetivo se crea la Concertación por el No, donde se reúne al centro Demócrata Cristiano y la Izquierda Socialista, dos fuerzas que estuvieron fuertemente enfrentadas entre sí en los 70 y 60. Queda afuera el Partido Comunista que estaba involucrado, todavía, en la estrategia armada insurreccional, y expresaba a los cuatro vientos que era imposible derrotar al Sí en el plebiscito.

El mensaje en ese momento fue muy simple, extraordinariamente simple. Y se puede condensar en tres promesas: primero, terminar con los abusos de poder del Estado; segundo, investigar y hacer verdad y justicia en materia de derechos humanos; y tercero, lograr que los beneficios del nuevo sistema económico fuesen mejor distribuidos. En aquel entonces se dejó de lado la crítica radical al modelo económico, porque un ataque directo al modelo podía crear la sensación de que el triunfo del “No” significaría empezar todo de nuevo, en una sociedad que ya estaba cansada de volver a empezar con modelos nuevos del más diverso signo ideológico.

El resultado de esa estrategia es por todos conocidos: gana el “No”, lo que fue una sorpresa, particularmente entre nosotros los chilenos, donde algo nos decía que Pinochet era imbatible.

La Concertación toma dos decisiones claves en los meses posteriores al Plebiscito. La primera fue promover una negociación con el régimen, la que arriba en torno a un conjunto de reformas a la Constitución de 1980. Las “59 reformas” acordadas fueron llevadas a un referéndum en 1989, donde hubo

una bajísima abstención y donde se aprobaron con un 85 por ciento de los votantes. Esta decisión estratégica acepta entonces la legitimidad de la Constitución del 80 ya reformada, y esto abre paso a la transición pacífica del poder. La segunda gran decisión fue la transformación de la “Concertación del No” en una “Concertación por la Democracia”. Este cambio de marca confirmaba la voluntad de la coalición de transformarse en una alternativa de gobierno, presentando un candidato único a las elecciones que tendrían lugar en diciembre de 1989, lo que efectivamente ocurrió con Patricio Aylwin, quien obtuvo una amplia mayoría.

Éste ha sido un tema que hasta ahora se discute en Chile: si la Concertación hizo bien en negociar con la dictadura pinochetista, y viceversa. Dentro de los partidarios del régimen todavía hay algunos nostálgicos que plantean que habría sido mejor no negociar e, incluso, no haber aceptado los resultados del Plebiscito. Y dentro de la Concertación todavía hay muchos que se preguntan “en qué hora se nos ocurrió negociar; por qué no aprovechamos ese momento para hacer reformas más de fondo”.

Sin embargo, había muchas razones que forzaban a la Concertación a negociar. Una era la necesidad de reducir la incertidumbre de la población, que por entonces era muy alta. Hay que recordar que en la retina de los chilenos estaban todavía los hechos del 73, y el temor de volver atrás con una nueva crisis económica que trastocara otra vez el precario orden alcanzado. Es probable también que la nueva democracia no hubiera resistido una crisis económica a comienzos de los 90, y que una situación semejante hubiese terminado en el retorno de Pinochet en gloria y majestad. La “manija” para sostener el crecimiento y los equilibrios económicos estaba entonces en manos de la comunidad empresarial, la cual tenía un cordón umbilical con el régimen autoritario que en ese momento colapsaba. Por ende, era indispensable para asegurar el éxito de la nueva democracia crear confianza en la comunidad empresarial. Y por último, emprender una transición pactada era importante también para asegurarse el triunfo de la elección que venía, a fines del año 1989, como realmente ocurrió.

Lo que se produjo en Chile, en suma, es un acuerdo tácito: el “No”, triunfante electoralmente pero institucionalmente débil, acepta la Constitución de 1980, la Constitución de Pinochet -a la que, recordemos, la oposición había cuestionado vehementemente en el pasado-; mientras Pinochet, las Fuerzas Armadas, sus partidarios civiles y la comunidad empresarial aceptan la transferencia del poder a la coalición de centro-izquierda unida en la Concertación.

Es así como la Concertación deviene en una coalición de gobierno que mira el largo plazo, pese a estar formada por un grupo de partidos muy heterogéneo, que muchos creían que podría subsistir amalgamados (de hecho, esto es lo que decía la propaganda del “Sí” en el Plebiscito de 1988, advirtiendo que este grupo de partidos se iba a escindir entre sí y que la sociedad en Chile sería llevada a un caos similar o peor que en el año 73). Para sorpresa de los profetas del Apocalipsis, estos partidos concuerdan un candidato único, Patricio Aylwin, que no era el más popular en las encuestas, sino el que daba más confianza a los partidos. Y concuerdan también una lista única al Parlamento.

Llega entonces el gobierno de Patricio Aylwin, que debe convivir con el fantasma vivo de Augusto Pinochet, quien mantuvo el mando del Ejército. Este gobierno tenía tres objetivos básicos: consolidar el poder democrático, por entonces extraordinariamente frágil; segundo, asumir el tema de los derechos humanos, en particular la verdad y la justicia, que era una bomba de tiempo; y, tercero, canalizar las demandas sociales, que eran muchas, sin derrumbar el orden económico que se había consolidado a mediados de los 80.

El gobierno de Aylwin es exitoso en los tres planos mencionados. Éste encuentra la fórmula dorada para legitimar las reformas económicas de los 80, las de apertura y liberalización, con un paquete audaz de reformas (que incluyeron nuevos impuestos, una reforma laboral y una agresiva política de vivienda), dando lugar a una transición increíblemente pacífica. Cabe tener en cuenta que habían muchas condiciones para la irrupción del fenómeno terrorista (por las heridas que había dejado el período autoritario y la ausencia de justicia) y de demandas sociales caóticas, pero ambos peligros fueron mitigados, canalizando tales demandas en un marco institucional.

Creo que uno no entiende a Chile de los 90 sin tener presente tres elementos. Primero, el gigantesco apoyo popular al gobierno (a nivel presidencial, parlamentario y municipal), lo que le da fuerza para gestionar las inmensas tensiones del período. La Concertación goza durante gran parte de los 90 de una cómoda mayoría, aunque siempre debe negociar y buscar acuerdos en el Parlamento, donde los “senadores designados” hacían que la derecha estuviese sobre-representada. Segundo, una estructura bipartidista, que le va a dar una estabilidad importante al sistema. De hecho nunca emerge una tercera fuerza, sea comunista, verde, anarquista o humanista, y los dos grupos principales, Concertación y la derecha, aumentan su participación. Y tercero, una creciente apatía política como efecto del avance de la normalización, como si el interés de la población por la política amainara en la medida en que el orden se veía más consolidado.

Todo esto estaba relativamente ordenado hasta que a fines de los 90 se produce lo que podríamos llamar la “revolución de Lavín”.

Joaquín Lavín fue un alcalde de la comuna más rica del país, Las Condes. Como tal, mostró un gran ingenio y una gran efectividad, y esto lo catapultó como un personaje muy popular. Él pertenece a un partido, la UDI, muy identificado con el régimen de Pinochet. Pero, claramente, él trata de emanciparse de ese vínculo. Genera un liderazgo nuevo, que llama “cosista”, logrando crear una alternativa competitiva en democracia. Es una alternativa pragmática, que se dirige a los sectores como consumidores y no como ciudadanos, que apela a sus emociones y no a su racionalidad, que responde a sus intereses y no a sus principios. Esto produce un cambio radical en el estilo de hacer política en Chile. Y se produce la gran sorpresa: que Lavín, este personaje raro que se aleja de Pinochet y que se libera de los estilos políticos clásicos de la derecha, prácticamente logra empatar la elección presidencial de 1999 contra el mejor candidato imaginable de la Concertación: Ricardo Lagos. Y a eso se suma que la UDI supera incluso a la Democracia Cristiana, que fue el gran partido chileno en las últimas elecciones parlamentarias de 2001.

Todo esto rompe con una verdad establecida en Chile, donde había una suerte de división del trabajo, una tácita división del trabajo: la centro izquierda se encargaba de la política, del gobierno, asumiendo temas complejísimos como el de los derechos humanos o la contención de la demanda social sin romper los mecanismos de la economía de libre mercado; y la derecha se encargaba de los negocios, de controlar en el Parlamento -donde estaba sobre-representada- que la Concertación no fuera demasiado lejos, con una comunidad empresarial preocupada en vigilar que no se vulneraran los principios básicos de la economía de mercado.

Esa división del trabajo es lo que a fines de los 90 se quiebra. La derecha se entusiasma con ganar el gobierno -y al mismo tiempo, alguna gente de la centro-izquierda se entusiasma también y se plantea participar en la comunidad de los negocios. Se produce así una suerte de inseminación cruzada.

La Concertación, al mismo tiempo, sufre un cambio muy importante, como efecto de la “revolución Lagos”. Una coalición constituida sobre la base del liderazgo de la Democracia Cristiana, que era el partido mayoritario y el que la había fundado, pasa a fines de los 90 a ser dominada por una izquierda social-demócrata laica, liderada por Ricardo Lagos. Eso en parte explica, hay que advertir, el estrecho resultado en la elección del año 1999/2000.

A esto habría que agregar otro hecho. En 1999 en Chile se cayó el muro de Berlín. Si uno analiza los electores de Lavín y los electores de Lagos, no hay diferencias sustanciales entre ellos desde el punto de vista social, de valor, incluso en cuestiones económicas. Y segundo hay mucha migración dentro del electorado: personas que votaron por Eduardo Frei luego votaron por Lavín, y así como votaron por Lavín, es probable que puedan votar en la próxima elección por un candidato de la Concertación. En el Chile de hoy hay dos conglomerados, muy próximos uno del otro.

¿Qué es lo que se puede esperar en Chile a partir de estos cambios? Primero, una fuerte y marcada personalización de la política, algo que en la Argentina conocen mejor y nosotros no conocíamos y recién lo estamos aprendiendo. El

carácter, la trayectoria de los candidatos y candidatas van a importar bastante más que los programas. El mejor ejemplo de esto es Lavín, quien en una de sus últimas escenas públicas ha ido a visitar a Fidel Castro para inspirarse en el ejemplo cubano para aplicarlo en la municipalidad de Santiago, o ha recorrido la Plaza Roja de Moscú en la calurosa primavera moscovita con un gorro ruso con el signo de la ex Unión Soviética, o ha visitado las tropas de Chile en Haití con la principal vedette del país. Es la personalización del marketing aplicado a la política. Y lo mismo sucede en el mundo de la Concertación, donde las grandes figuras son dos mujeres, Michelle Bachelet y Soledad Alvear. Alvear tiene una trayectoria más o menos larga, porque ha sido ministra en casi todos los gobiernos de la Concertación. Y Michelle Bachelet es una persona que nadie conocía cuando fue nombrada por Lagos primero ministro de Salud y luego ministro de Defensa, desde donde le corresponde encabezar la celebración de los treinta años del golpe militar, que fue un evento muy significativo. Que estas dos mujeres se encuentren entre las principales figuras políticas del país es algo que resultaba muy difícil de imaginar con el tipo de política chilena del pasado.

La segunda tendencia es que estos dos conglomerados tienen un piso relativamente cómodo del 40 a 45 por ciento de electores, y tienen que disputar ese 10 por ciento que resta. Se trata de un electorado compuesto de indecisos, volátiles, migrantes en general, poco interesados en la política y, por ende, muy, muy susceptibles al marketing y a la personalidad de los candidatos.

Y una tercera tendencia es lo que mencioné respecto del bipartidismo, que como decía antes no ha amainado, sino que se ha acentuado sobre todo con el fortalecimiento de la alianza de derecha. En Chile tenemos a tener, diciéndolo metafóricamente, un gran Partido Demócrata y un gran Partido Republicano. La Concertación no es lo mismo que la Alianza y la Concertación, como el Partido Demócrata, no es lo mismo que el Partido Republicano, pero las diferencias entre sí no son abismales. Incluso las diferencias internas son altas, pues los dos conglomerados no son homogéneos, pero en general han encontrado la manera de resolver estas diferencias, aunque con dos estilos diferentes. La Concertación tiene una estructura muy partidocrática y resuelve sus diferencias

en base a las negociaciones entre dirigentes políticos. La Alianza, en cambio, tiene una cultura más autoritaria, donde importa más el carisma del líder.

Finalmente me queda la pregunta, y con esto termino, de hasta qué punto Chile no camina también en la política -porque en la economía y en el tipo de sociedad ya está claro- hacia un estilo de política bastante norteamericana, y por ende bipartidista, personalizada y con una fuerte disputa por los electores volátiles. Esto lo confirmaremos en el tiempo que falta para la próxima elección presidencial, en diciembre de 2005.

CAPÍTULO III

GOBERNABILIDAD MACROECONÓMICA CON APERTURA Y EN DEMOCRACIA, CHILE 1990-2004

*Jorge Marshall Rivera*²³

La economía chilena ha sorprendido por sus buenos resultados en las últimas dos décadas, entre los cuales destaca uno de los crecimientos más altos del mundo y una significativa reducción de la pobreza. En efecto, mientras el crecimiento alcanzó un 6% promedio entre 1985 y 2004, la pobreza pasó desde un 45% de la población en 1987 al 18% en el 2003. La explicación más frecuente de este buen desempeño es que Chile aplicó las políticas correctas, que son la que están contenidas en el llamado Consenso de Washington. Es decir, el buen desempeño económico es el resultado de las recetas que siguen los gobiernos.

Una óptica diferente de los buenos resultados de Chile parte del hecho de que las buenas políticas son el resultado de decisiones que comprometen el conjunto de la gobernabilidad económica en democracia, lo que significa adoptar una

²³ Versión revisada de la exposición realizada en el Seminario de CADAL y UCA, Buenos Aires, Junio de 2004.

perspectiva más general para comprender cómo se crea un ambiente propicio para el progreso económico y social. Este ambiente refleja la existencia de un círculo virtuoso entre un grado razonable de consenso político en el camino de apertura y democracia que conduce al desarrollo; instituciones capaces de adaptarse a los escenarios cambiantes de la realidad manteniendo su quehacer conectado al interés colectivo en un horizonte de mediano plazo; y buenas políticas que sostienen a través del tiempo el impulso de las decisiones descentralizadas. La interrelación entre estos factores –con sus inevitables contrariedades- explica los resultados conseguidos por la economía chilena.

El consenso en los aspectos básicos del desarrollo, como son la democracia y la integración a la economía internacional, otorga un marco indispensable para las decisiones. Luego, las instituciones políticas tienen la responsabilidad de concretar el rumbo que emana de los consensos básicos, lo cual exige coherencia en los procesos claves de decisión. El resultado son acciones específicas de política que coordinan las decisiones privadas de las empresas y personas con los objetivos comunes del desarrollo, por lo que deben estar sometidas en forma permanente a un escrutinio técnico y político. Estos tres elementos se refuerzan entre sí y crean el círculo virtuoso de la buena gobernabilidad.

Este capítulo tiene el objetivo de analizar la interacción entre gobernabilidad económica y políticas macroeconómicas en Chile entre 1990 y 2004. Este enfoque más general impide cubrir los aspectos técnicos de las políticas aplicadas, los que quedan sólo enunciados. En la primera parte se reseñan las políticas aplicadas y los eventos más relevantes de la gobernabilidad económica. En la segunda, se resumen las lecciones y recomendaciones de esta experiencia.

Gobernabilidad macroeconómica en Chile

El retorno a la democracia, en marzo de 1990, estaba cargado de altas expectativas y también de temores e incertidumbres. Se trataba no sólo de ofrecer a la sociedad chilena un camino de renovada unidad para dejar atrás los pesares del período autoritario, sino también de consolidar aquellas transformaciones que en los años 70 habían abierto a la economía chilena al mundo, luego de casi cinco décadas de frustraciones con una estrategia de “economía cerrada”. El

malestar con la estrategia de “economía cerrada” se remontaba a la década de 1960, pero los esfuerzos por corregirla habían fracasado. Ahora era posible volver a unir apertura y democracia.

La política macroeconómica del gobierno que se iniciaba en 1990 estaba en línea con el nuevo modelo de desarrollo con apertura, por lo que sus objetivos eran asegurar la estabilidad, profundizar la integración a los mercados internacionales y fortalecer las políticas sociales. Promover el crecimiento en un contexto de creciente apertura y avanzar en la equidad social eran las ideas ordenadoras del programa de gobierno. Para compatibilizar estos elementos era indispensable lograr alta credibilidad en el programa económico, lo cual significaba que las políticas económicas debían ser plenamente compatibles con el funcionamiento de los mercados.

Durante la campaña electoral de 1989 se alimentó alguna incertidumbre sobre la estabilidad económica en democracia, lo que era indispensable despejar desde el inicio de la nueva administración. Por esta razón, los primeros pasos de la política macroeconómica se orientaron a consolidar la estabilidad y ganar credibilidad. El diálogo entre las nuevas autoridades y el sector privado era casi inexistente, por lo que era prioritario para la gobernabilidad económica hacer un esfuerzo explícito por generar confianzas recíprocas. Se realizaron una serie de iniciativas de diálogo, incluyendo varios acuerdos entre el gobierno y las organizaciones de trabajadores y de empresarios, destacando el acuerdo marco tripartito entre el gobierno, los representantes de los trabajadores sindicalizados (CUT) y de los empresarios (CPC) en mayo de 1990. La población valoró positivamente estas iniciativas de acuerdos y pactos, porque percibía que las dimensiones política y económica de la estabilidad se reforzaban mutuamente. En estas condiciones, el camino de democracia y apertura fue abrazado por todos los sectores políticos, mientras la credibilidad era considerada como un complemento indispensable de la estabilidad en una economía abierta.

El énfasis inicial en consolidar los consensos básicos que ordenaran el conjunto de las iniciativas recogía las lecciones de las experiencias de las transiciones de otros países de América Latina en la segunda mitad de los 80. Estaba claro que

las economías que aspiran a integrarse al mundo no pueden distorsionar el funcionamiento de los mercados o arriesgar su estabilidad macroeconómica. Éstas son condiciones necesarias para el crecimiento y políticas sociales efectivas. Los países que no consiguen credibilidad en sus compromisos con la estabilidad pagan un costo alto más temprano que tarde. En este escenario, el énfasis en la estabilidad tenía una alta adhesión en la coalición de gobierno, facilitando la aplicación de políticas que son en la actualidad un activo de credibilidad para Chile.

Entre las acciones de política de los primeros años destacan la austeridad fiscal y la eficiente coordinación entre la autoridad fiscal y el nuevo Banco Central independiente, que inauguraban una etapa de responsabilidad macroeconómica en democracia que, a pesar de diversos esfuerzos, el país no había logrado forjar en las décadas anteriores a 1973. El gasto público se alineó con el compromiso con un presupuesto equilibrado, como una de las bases de la prudencia macroeconómica. De hecho, mantener un presupuesto equilibrado operó como una regla implícita de la política fiscal hasta 1998.

Chile: Indicadores macroeconómicos

	Crecimiento del PIB (%)	Tasa de desempleo (%)	Inversión (% del PIB)	Déf. cta. corriente (% PIB)	Tipo cambio real (índice)	Inflación (%)	Balace fiscal (% PIB)	Balace fiscal estructural (% PIB)	Tasa de interés real (%)	Confianza de hogares (índice)	Arancel promedio (%)
1989	10,6	7,9	21,6	2,5	109	21,4	1,4	-1,1	6,8	70	15,0
1990	3,7	7,8	21,5	1,6	113	27,3	0,8	-0,7	9,4	58	15,0
1991	8,0	8,2	19,8	0,3	106	18,7	1,5	0,2	5,4	72	10,0
1992	12,3	6,7	21,7	2,3	98	12,7	2,1	0,9	5,3	80	9,2
1993	7,0	6,5	23,8	5,7	97	12,2	1,8	1,3	6,4	84	9,1
1994	5,7	7,8	23,8	3,1	94	8,9	1,6	1,4	6,4	73	8,6
1995	10,6	7,4	26,1	2,1	89	8,2	2,4	1,4	5,9	74	8,5
1996	7,4	6,5	26,4	4,1	85	6,6	2,1	1,3	6,9	74	8,9
1997	6,6	6,1	27,4	4,4	78	6,0	1,8	1,1	6,4	70	8,8
1998	3,2	6,2	27,0	4,9	78	4,7	0,4	0,5	9,5	45	8,4
1999	-0,8	9,7	22,2	-0,1	82	2,3	-1,4	-0,7	5,9	23	7,3
2000	4,5	9,2	23,2	1,1	86	4,5	0,1	0,1	5,2	33	6,3
2001	3,4	9,2	23,4	1,7	96	2,6	-0,3	0,9	3,7	27	5,4
2002	2,2	9,0	23,2	1,0	97	2,8	-0,8	0,9	3,0	37	4,6
2003	3,7	8,5	23,7	1,5	104	1,1	-0,8	0,9	2,8	43	3,8
2004	6,1	8,8	25,2	-1,5	99	2,4	2,2	1,0	2,5	49	2,5

Fuentes: Banco Central, Ministerio de Hacienda, Instituto nacional de Estadísticas, Adimark y Ffrench-Davis (2002).

Es importante advertir que esta regla implícita se aplicó al saldo convencional del presupuesto, que proporciona una posición de política pro-cíclica, ya que no considera ningún ajuste por el ciclo económico o el precio del cobre. Por ejemplo, en una economía que funciona por encima de su potencial o con el precio del cobre sobre su promedio, una regla de equilibrio presupuestario equivale a una posición de política fiscal expansiva. De hecho, el “efecto cíclico” promedio del presupuesto fiscal entre 1995 y 1997 equivale a 1% del PIB, lo que refleja que en esos años se adoptó una posición fiscal algo más relajada que lo indicado por el saldo convencional.

Además de la austeridad de la política fiscal, el Banco Central inició un esfuerzo sistemático para controlar la inflación endémica en Chile, que hacia finales de los años 1980 enfrentaba un riesgo de aumento porque la economía se encontraba sobrecalentada. En este escenario la política monetaria reaccionó con un fuerte incremento en las tasas de interés, que llegaron a un 10% real en 1990. La inflación descendió en forma gradual desde un 27% en 1990 hasta alcanzar el objetivo del Banco Central de una tasa de inflación alrededor del 3% en 1999. Las evaluaciones de la estrategia de reducción de la inflación en Chile destacan, entre otros factores, el efecto de la credibilidad que alcanzó el Banco Central desde su independencia, en 1989. Esta renovada confianza en las instituciones se manifiesta claramente en el papel que la meta de inflación jugó en la formación de expectativas inflacionarias. Hasta la década anterior estas expectativas estaban ancladas en la inflación pasada, sin importar lo que dijeran las autoridades, lo que hacía más costoso cualquier esfuerzo de estabilización.

Para evitar las negativas consecuencias de los desajustes cambiarios de fines de los 70 y comienzos de los 80, el Banco Central fijó una banda para estabilizar el tipo de cambio alrededor de un nivel que era considerado coherente con el equilibrio en las cuentas externas. Sin embargo, la entrada de capitales internacionales planteó desde comienzos de los 90 un conflicto entre el objetivo de estabilización de precios y el mantenimiento del tipo de cambio dentro de una banda estrecha. Las favorables expectativas de los inversionistas internacionales aumentaban los flujos de capitales, que alimentaban el gasto interno. Luego, para moderar el crecimiento del gasto se recurría a elevar la

tasa de interés, lo que no actuaba sobre los flujos financieros externos. De hecho, el fuerte crecimiento del gasto privado fue financiado en gran parte por influjos de capital que eran atraídos por la alta rentabilidad de las inversiones, los aumentos esperados en los precios de los activos y las altas tasas de interés. Estos flujos externos presionaban la demanda agregada y arriesgaban el objetivo de reducir gradualmente la inflación.

Dado que la estabilidad de los precios era la prioridad de la política monetaria, se buscaron mecanismos heterodoxos para moderar los flujos de capitales, especialmente de corto plazo. Así, se aplicó un encaje a los flujos de capital con el propósito de evitar la apreciación excesiva. Este instrumento tenía la forma de un depósito no remunerado en el Banco Central y permitió mantener una brecha entre las tasas de interés internas y externas. Este objetivo respondía a una preocupación permanente de la política macroeconómica en Chile después de la crisis de la deuda de 1982-83 por vigilar los riesgos que representan los movimientos financieros de corto plazo, especialmente cuando están alimentados por incrementos de deuda externa. De esta forma, en Chile se aplicó una secuencia que priorizó la liberalización comercial antes que la liberalización de la cuenta de capitales, lo que proporcionó a principios de los años 90 un marco de políticas que permitió incrementar la inversión privada y el crecimiento.

Un paso muy central en esta etapa es la reducción unilateral y uniforme de los aranceles en 1991. Esta ley fue apoyada prácticamente por la unanimidad del Congreso, lo que significó sellar la vocación aperturista de la economía chilena. Los aranceles de importación se bajaron desde un 15% a un 11% en 1991, y luego se aprobó una baja gradual adicional al 6% entre 1999 y 2003. El arancel efectivo promedio, en tanto ha tenido reducciones adicionales por los acuerdos comerciales, ha alcanzado cerca de un 2% en 2005.

Con la idea de profundizar la apertura, los tratados comerciales bilaterales han sido un poderoso dispositivo en la política económica internacional. Desde 1990 Chile ha suscrito acuerdos de libre comercio con países que representan alrededor de un 65% de los destinos de sus exportaciones. Adicionalmente, la reducción unilateral de aranceles ha ayudado a evitar un costo excesivo de la

desviación de comercio por los de tratados comerciales bilaterales o regionales. Este enfoque más balanceado ha mostrado resultados positivos en términos de aumento del intercambio comercial con diversos mercados.

Otra iniciativa importante en los primeros años de la década de los 90 fue el aumento en el gasto social. El programa de gobierno postulaba un fuerte énfasis social para las políticas públicas, de modo que la campaña electoral de 1989 alimentó expectativas de que era posible revertir el fuerte descuido de las políticas sociales en la década anterior. Se generó así la percepción de una “deuda social” heredada, más que la conciencia de definir una nueva agenda de reformas sociales. Esta idea de una “deuda social”, que debía resolverse mediante un incremento en el gasto, logró un amplio respaldo en la población y postergó por varios años las iniciativas de reforma estructurales en las políticas sociales.

Si bien parte de los recursos para financiar el aumento de estos gastos vino de la reforma tributaria de 1990, aprobada por una amplia mayoría luego de un acuerdo entre el gobierno y la oposición, con el tiempo la mayor parte de los recursos adicionales para gastos sociales provinieron del crecimiento económico. Entre 1990 y 1997 el gasto social aumentó en alrededor de un 75% real. Una parte significativa del mayor gasto social financió aumentos de costos de las prestaciones sociales, mientras la revisión de los sistemas de incentivos y la eficiencia de programas sociales recibió poca atención en los primeros años. Sólo desde mediados de la década se instaló con más fuerza la idea de aplicar reformas estructurales en los sectores sociales, pero los recursos económicos y el respaldo político para estas iniciativas se hicieron más escasos.

La fase inicial del nuevo gobierno culmina hacia mediados de 1992, cuando la economía crecía por encima de un 10% anual, indicando que los objetivos de disipar las incertidumbres y alcanzar credibilidad se habían logrado plenamente. En estas condiciones la prioridad política se desplazó gradualmente hacia las reformas microeconómicas, que aparecieron como condiciones necesarias para sostener el crecimiento. En particular, el dinamismo de la producción aumentó la necesidad de nuevas inversiones, especialmente en infraestructura, que el presupuesto fiscal era incapaz de satisfacer. El objetivo de impulsar nuevas

inversiones llevó a reformas significativas en la organización de los puertos, sector sanitario, carreteras y aeropuertos. En estas áreas se establecieron esquemas de políticas que permitían un aumento de la gestión e inversión privada, lo que luego se ha materializado con un claro beneficio para el crecimiento. La aplicación exitosa de estos esquemas exige una alta dosis de cooperación entre el sector público y privado, lo que ha sido posible porque el marco de políticas presenta un consenso razonable y las instituciones encargadas de aplicar las regulaciones generan la confianza de los inversionistas. Sin estas confianzas los avances en las inversiones privadas hubiesen sido menores.

Sin embargo, junto con el progreso que experimenta Chile en prácticamente todas las áreas y el avance de la nueva agenda de reformas microeconómicas hacia mediados de los 90, se comienza a generar en la sociedad un exceso de confianza en la capacidad de crecimiento de la economía y una subestimación de las dificultades de los procesos de reformas o incluso, se olvida que las economías se mueven en ciclos. El hecho de que la crisis del peso mexicano en 1995 hubiese tenido un nulo efecto en Chile parecía confirmar esta sensación de inmunidad.

En este escenario, bastante antes de la llegada de la crisis asiática, la sociedad se vuelve menos tolerante a los costos asociados a las nuevas políticas y el sistema político se hace eco de estos cambios. En estas condiciones se manifiesta un debilitamiento de los consensos que se habían mantenido en los primeros años de la década. Es así como se produce un aumento en las disputas políticas y en la fragmentación de las decisiones, hecho que ocurre primero dentro de las propias filas de la coalición de gobierno. Este fenómeno no afectó los principios básicos del marco económico, como son la liberalización comercial, la estabilidad macroeconómica, o el uso de los mercados, sino más bien la agenda de reformas microeconómicas y sociales.

Si bien el deterioro del consenso político se origina en la reacción de la sociedad ante los procesos de cambios que se estaban experimentando, hay una clara dificultad de los partidos políticos y del gobierno para detener este proceso. Dos factores que son particularmente relevantes en esta etapa son, por una parte,

los rasgos del sistema electoral de Chile que refuerzan la existencia de dos coaliciones, pero también acentúan la competencia al interior de cada coalición, lo que reduce la disposición de los bloques políticos a seguir estrategias de cooperación. Éste es uno de los temas de la institucionalidad política de Chile que aún no logra ser modificado. Por otra parte, el insuficiente liderazgo político del gobierno que, a pesar de tener objetivos claros sobre las nuevas reformas que se debían aplicar para mantener el camino al desarrollo, no logró el necesario apoyo político para sus políticas en el nuevo escenario social.

La consecuencia principal del exceso de confianza y del debilitamiento de los consensos fue el divorcio entre las excelentes cifras económicas y el ambiente político. Esta situación lleva a la fragmentación en el proceso de decisión política, lo que normalmente conduce a políticas de menor calidad. Esto significa retrasos en las reformas, compensaciones excesivas a grupos de presión, intolerancia a los costos de las reformas, debilitamiento de la disciplina fiscal y medidas enfocadas al corto plazo. Por ejemplo, el salario mínimo se fijó a mediados de 1998 por un período de tres años, basado en expectativas de crecimiento que no tomaban en cuenta la crisis asiática. De esta manera, el salario mínimo aumentó en un 30% real entre 1997 y 2000, a pesar de *shocks* externos adversos y del aumento de un 40% que ya había experimentado desde 1990. Esta fragmentación en las decisiones de política afectó gradualmente la capacidad de respuesta de las autoridades a los desarrollos económicos, especialmente cuando éstos se tornaron adversos con la llegada de la crisis asiática a fines de 1997, y especialmente en 1998.

Paralelo a estos desarrollos sociales y políticos, hacia 1996-97 aparecen señales de deficiencias en el esquema de políticas macroeconómicas, especialmente por los efectos de los grandes flujos de capital. El déficit de la cuenta corriente de la Balanza de Pagos aumentó desde un promedio de 3% del PBI entre 1990 y 1995 a un promedio en torno a 4,5% del PBI en 1996 y 1997. El peso, por su parte, se apreció en un 18% real entre los mismos años. La “trinidad imposible” de una banda cambiaria, movilidad internacional de capitales y una política monetaria activa se hizo cada vez más evidente. Los flujos de capital alimentaban la expansión del crédito y de la demanda interna, que alcanzó un crecimiento

promedio en torno al 10% anual entre 1992 y 1997. La tasa de interés de la política monetaria aumentaba su diferencial con respecto de las tasas externas y el encaje a los flujos externos se hacía cada vez menos eficaz, a pesar de las numerosas enmiendas que se le aplicaron. Adicionalmente, la regla fiscal implícita era pro-cíclica, haciendo más difícil la coordinación entre la política monetaria y fiscal.

Sin embargo, a pesar de estas señales, los indicadores económicos más relevantes continuaban siendo favorables: el producto crecía en torno a 7% y la inflación disminuía de acuerdo a la meta del Banco Central. Hacia mediados de 1997 las expectativas del mercado anticipaban una disminución en los términos de intercambio. Además, el riesgo soberano de las economías emergentes comenzó a subir luego de la crisis de Tailandia. Estos factores debían ayudar a contener la expansión de la demanda, por lo que la política monetaria tenía menor urgencia de actuar. Sin embargo, este panorama de “ajuste suave” no se mantuvo por mucho tiempo y la crisis asiática hizo evidente la necesidad de un cambio en el esquema de política macroeconómica, en particular la monetaria.

En síntesis, el período de 1994 a 1997 comenzó con una agenda ambiciosa de reformas, logrando resultados importantes que serían visibles con varios años de rezago. Sin embargo, el divorcio entre la economía y la política significó que el apoyo a las reformas decayó y las disputas dentro de la coalición de gobierno deterioraron la calidad de las decisiones, reduciendo el grado de maniobra del Ejecutivo para actuar ante cambios que se avecinaban en el escenario interno y externo. Varias decisiones políticas fueron excesivamente influenciadas por consideraciones de corto plazo. Además, el esquema de política macroeconómica tenía menos flexibilidad que a principios de los años 90.

La reacción de la coalición de gobierno a los resultados de la elección parlamentaria de diciembre de 1997 resultó ser un punto de quiebre que mostró las dificultades que existían en el ámbito de las decisiones políticas. El aspecto más polémico de este resultado fue una inesperada reducción de la participación electoral y un considerable aumento de los votos nulos y blancos. Sólo el 60% de la población electoral emitió votos válidos, cifra que estaba por debajo del

65% alcanzado en 1996 y el 76% de participación en 1993. En cambio, la repartición de la votación entre gobierno y oposición no varió mucho.

Dos hipótesis compitieron para explicar este hecho. La primera lo vio como una advertencia del electorado en contra de las políticas pro-mercado. La segunda lo interpretó como una falta de interés del electorado por características específicas de la elección de 1997, sin que existiera una relación clara con las políticas del gobierno. Al principio, la mayor parte de opiniones en la coalición de gobierno se inclinaron hacia la primera hipótesis. En particular, los partidos políticos culparon a las reformas estructurales del resultado electoral y solicitaron aumentos del gasto social, a pesar del crecimiento de 8,5% anual en los siete años anteriores. Sin embargo, luego de un tiempo, el análisis detallado de los resultados electorales concluyó que la segunda hipótesis tenía más respaldo empírico. La correlación entre participación electoral y desempleo era casi inexistente en el nivel local. Además, la participación electoral aumentó en la siguiente elección, a pesar de condiciones sociales peores. Es decir, los partidos políticos interpretaron erróneamente los resultados electorales.

El segundo *shock* negativo llegó a comienzos de 1998, cuando el contagio de la crisis asiática se extendió hacia la mayoría de las economías emergentes. La caída de los términos de intercambio y la contracción de los flujos de capital se hicieron evidentes, provocando varios ataques especulativos contra la moneda. Hacia fines de 1997 la demanda interna se encontraba en un ciclo de fuerte expansión, originada en los flujos financieros externos y la relativa acomodación de la política fiscal y monetaria. En este contexto, el Banco Central previno una depreciación excesiva del peso que, de haber ocurrido, podría haber afectado las expectativas de inflación con un impacto adverso adicional en la actividad económica.

La respuesta apropiada a las nuevas condiciones era la restricción monetaria y fiscal para llevar el crecimiento de la demanda a niveles sostenibles en el nuevo escenario externo y lograr así una efectiva depreciación del tipo de cambio real. Sin embargo, el presupuesto aprobado para 1998 fue expansivo debido a una proyección de crecimiento de PBI del 7%, en tanto que las acciones

correctivas eran lentas, reduciendo la credibilidad y afectando la coordinación necesaria entre la política monetaria y fiscal. En este ambiente de incertidumbre, el marco de política monetaria enfrentó una compleja disyuntiva entre el objetivo de estabilidad de precios y la depreciación cambiaria, especialmente mientras la demanda continuaba creciendo a tasas insostenibles.

La respuesta a *shocks* externos como los experimentados en 1998 hubiese sido más efectiva en la medida en que hubiera existido una mejor coordinación y una alta credibilidad de las políticas macroeconómicas. Pero, las restricciones políticas y un ambiente de decisión muy fragmentado limitaron el margen en el cual esto era posible.

Durante 1998 la mayor parte del debate político permaneció desconectado de los acontecimientos económicos. De hecho, durante el primer semestre, dos grupos dentro de la coalición de gobierno iniciaron una disputa de manifiestos políticos. Un primer grupo acentuó los resultados positivos de siete años de gobierno y perfiló una agenda para mantener este rumbo, aunque incorporando algunas enmiendas. El segundo grupo favoreció un punto de vista más escéptico del progreso reciente, pidiendo una revisión más profunda de la política económica. Las graves turbulencias en los mercados financieros internacionales hacían que esta coyuntura fuese enteramente inapropiada para este debate en el entorno inmediato del gobierno.

A pesar de estos hechos, las instituciones claves para la gobernabilidad macroeconómica aplicaron políticas prudentes, que acotaron los perjuicios que se derivaban de este escenario. En el análisis de la capacidad institucional en este período destaca la sólida posición de la banca, esencial para limitar el contagio de la inestabilidad externa. Por una parte, la cartera vencida aumentó sólo desde un 1% a un 2% de los créditos totales. Por otra parte, el nivel de capital de la banca mantuvo niveles elevados en relación a los activos ajustados por riesgo, por encima de los estándares internacionales. Estos resultados reflejan la buena administración del sector bancario y la eficiente supervisión bancaria que existe en Chile.

Después de la crisis asiática, el escenario externo permaneció sombrío hasta mediados de 2003. El segundo semestre de 1999 mostró alguna recuperación de la actividad interna que luego no perduró. La crisis del real en Brasil, a fines de 1998 y comienzos de 1999, expuso las vulnerabilidades de las economías latinoamericanas en los mercados financieros, aumentando el riesgo soberano en toda la región. Alrededor de mediados de 2000, los índices bursátiles estadounidenses comenzaron a declinar y la política monetaria se tornó más restrictiva. El crecimiento de Estados Unidos se redujo marcadamente en la segunda mitad de 2000 para entrar luego en una corta recesión en 2001, situación que afectó el comercio internacional y la actividad global. La situación económica de la Argentina, por su parte, se agravó durante el 2001, dañando aun más el ambiente internacional de la región. El *default* de la deuda y la devaluación del peso argentino en diciembre de ese año extendieron esta situación hacia la mayor parte de 2002. También, los ataques terroristas de septiembre de 2001 afectaron seriamente las expectativas y la demanda en la mayoría de las economías a fines de ese año. En síntesis, el ambiente externo no ayudó a una reactivación de la agenda de reformas macroeconómicas y sociales que apoyaran el crecimiento.

Un escenario tan negativo no estaba en los planes del nuevo gobierno que se inició en marzo de 2000. Al contrario, el crecimiento observado en los años buenos y la recuperación de la segunda mitad de 1999 fue considerado como el escenario más probable para los próximos años, esperando un crecimiento elevado que permitiera financiar un ambicioso programa de reformas sociales. Esta tendencia a extrapolar los años buenos sin un análisis crítico de los determinantes de los ciclos económicos estaba presente en todos los grupos políticos, aunque en este caso afectó principalmente al nuevo gobierno, que se encontró sin los recursos que aporta el crecimiento para ejecutar su programa de gobierno. En estas condiciones, varias iniciativas de su agenda enfrentaron mayores dificultades para ser materializadas y para alcanzar el apoyo político necesario en otras reformas.

El proceso que llevó a consolidar una nueva agenda de reformas tomó casi dos años. En este período la sociedad vuelve a cambiar su estado de ánimo frente al progreso económico, el que ya no aparece como un resultado automático. La

población sigue con atención las consecuencias sociales de las crisis de los países vecinos y los ataques terroristas de 2001, lo que genera conciencia de las nuevas amenazas que enfrentan los países y de la necesidad de construir mecanismos eficientes para enfrentarlas. La incertidumbre y los temores ya no venían de los adversarios internos. Estos hechos cambian la disposición de los diversos actores sociales y del sistema político de alcanzar una nueva agenda compartida que redujera las incertidumbres que venían del exterior.

Es importante que esta nueva disposición de la sociedad logre convertirse rápidamente en pasos concretos hacia una nueva agenda de reformas. Entre los factores que contribuyeron a ella destacan la capacidad institucional y una renovada búsqueda de consensos. Dos instituciones que desempeñaron tempranamente un papel decisivo en esta etapa fueron el Banco Central independiente y el Ministerio de Hacienda, que aplicó un nuevo enfoque en la política fiscal. En cuanto a los consensos, el fenómeno más notable fue la incorporación de nuevos actores en la elaboración y discusión de las políticas, como organizaciones empresariales, centros académicos y los partidos de oposición. Esta estrategia permitió romper el círculo vicioso que detenía nuevas reformas y preparó las condiciones de confianza para obtener un mayor beneficio del mejoramiento del ambiente externo desde mediados de 2003.

Tres temas destacaron en la nueva agenda de reformas. Primero, en el marco de una economía abierta era indispensable mejorar la resiliencia de la economía ante las nuevas fuentes de la volatilidad financiera internacional, como es el contagio financiero que amplía los *shocks* externos. Partiendo de la base que los procesos económicos ocurren en ciclos, la nueva agenda condujo a la aplicación de un marco renovado para la política macroeconómica, que acentuó la aplicación de reglas con cierto margen de flexibilidad, la credibilidad del mercado en las políticas y una mejor coordinación entre las políticas fiscal y monetaria. Segundo, debido a la iniciativa de las organizaciones empresariales, las reformas microeconómicas volvieron al centro de la agenda. Tercero, una importante reforma del Estado fue posible luego de un acuerdo amplio con la oposición. Cada una de estas iniciativas logró salvar la fragmentación que amenazaba el ambiente de las decisiones políticas.

El perfeccionamiento del esquema de política macroeconómica comenzó con la decisión del Banco Central, en septiembre de 1999, de abandonar la banda cambiaria y optar por un régimen flexible. Éste era un movimiento estratégico, que permitió enfrentar en mejor forma los diferentes episodios de cambios en las condiciones externas. En tres años, la moneda se depreció más del 40%, alcanzando su valor más bajo a fines de 2002 y comienzos de 2003. Además, la cuenta de capital de la balanza de pagos se abrió completamente y la integración financiera internacional pasó a jugar un rol más destacado en la estrategia para ganar resiliencia. Este esquema fue complementado en el año 2000 con una mejora en la política de metas de inflación, incluyendo estándares de transparencia más altos. Por lo tanto, a mediados de 2000 el Banco Central había renovado considerablemente sus políticas y había recobrado la credibilidad que se había dañado entre 1998 y 1999. Este hecho muestra que las reformas de políticas pueden comenzar dentro de las instituciones públicas y luego obtener el apoyo político necesario. Es decir, la capacidad institucional es una de las reservas que tienen los países para sostener el progreso.

El segundo paso en el perfeccionamiento de las políticas macroeconómicas fue la regla de mantener un superávit estructural equivalente al 1% del PIB. En caso de Chile, el balance estructural es definido como ingresos menos gastos cuando el PIB es igual a su nivel de tendencia y el precio del cobre es igual a su valor de largo plazo. La idea es excluir de la política fiscal los efectos del ciclo de actividad y de la variabilidad de corto plazo en el precio de cobre. La nueva regla fiscal se comenzó a aplicar en el 2001, logrando desde entonces aumentar la credibilidad de la política fiscal y permitiendo una acción contra-cíclica.

La aplicación de la regla fiscal ha significado un aumento en la transparencia de las cuentas públicas y ha facilitado la coordinación entre el gobierno y el Banco Central. Como resultado de este esquema de políticas, la expansión de la demanda interna desde mediados de 2002 se ha apoyado en bajas tasas de interés y en una política fiscal contra-cíclica. También, la mayor credibilidad en el marco de políticas redujo el riesgo de la deuda soberana, con el consiguiente estímulo de la actividad interna.

Es importante destacar que este perfeccionamiento en el marco de la política macroeconómica fue posible de aplicar debido a las reformas institucionales llevadas a cabo en los años 70 y 80. La nueva regla fiscal utilizó la reforma de la administración financiera del Estado de finales de los 70, que adoptó un sistema más centralizado de las decisiones presupuestarias más sensibles desde el punto de vista macroeconómico. Esta reforma terminó con las prácticas que llevaron a déficit fiscales crónicos desde finales de los años 30, que causaron alta inestabilidad económica durante varias décadas. En el nuevo esquema el Ejecutivo tiene poder de iniciativa exclusivo en las leyes que implican aumentos de gastos o que cambian los ingresos de la hacienda pública.

Además, sin la independencia del Banco Central habría sido muy difícil renovar el marco de la política monetaria. Después de la crisis asiática, el Banco Central fue cuestionado, ya que el factor más visible detrás de la desaceleración del crecimiento fue el alza de la tasa de interés en 1998. Sin embargo, en diez años de independencia el Banco Central había acumulado suficiente capacidad institucional para reaccionar con una visión de mediano plazo, introduciendo un esquema de política monetaria que otorgaba mayor capacidad para absorber los *shocks* externos y restauraba su credibilidad.

La agenda microeconómica, que buscaba impulsar el crecimiento, fue inicialmente propuesta por las organizaciones empresariales a fines de 2001. Hasta entonces estas organizaciones gremiales habían reaccionado a las iniciativas del gobierno, pero ahora tomaron un papel más protagónico en la proposición de las políticas. El gobierno vio en esta iniciativa una nueva oportunidad para ganar confianzas, romper la fragmentación en las decisiones políticas y definir nuevas agendas en sectores importantes. Por lo tanto, un acuerdo formal fue alcanzado a comienzos de 2002, concentrando el debate económico en el terreno de las reformas microeconómicas. Este acuerdo fue una señal de que los partidos políticos ya no eran los intermediarios exclusivos para las políticas públicas y que tendrían que compartir este espacio con organizaciones de la sociedad civil. La llamada “agenda pro-crecimiento” incluyó iniciativas para reducir los trámites y la burocracia en el sector público, enmendar varias leyes de regulación, como pesca, servicios financieros y electricidad,

negociar acuerdos internacionales para evitar doble tributación y establecer tribunales independientes para materias tributarias y de competencia de mercado. Además de los avances en la agenda microeconómica, las perspectivas económicas recibieron un fuerte estímulo con los acuerdos de libre comercio con la Unión Europea en 2002 y Estados Unidos en 2003.

La tercera reforma de este período se refiere al financiamiento de la política y la aplicación de un nuevo sistema de selección de los cargos de alta dirección de los organismos públicos. Si bien el funcionamiento del Estado tiene varias debilidades, estas dos iniciativas lograron el apoyo político porque tanto los equipos de gobierno como de centros académicos independientes habían avanzado significativamente en su preparación. En enero de 2003, en medio de cuestionamientos públicos serios a una serie de prácticas de compensación de los equipos técnicos y políticos superiores, que operaban al margen de las normas de administración del gobierno, las dos coaliciones políticas alcanzaron un acuerdo para estas reformas, mostrando una renovada capacidad para alcanzar acuerdos políticos relevantes.

Como resultado de esta reforma negociada, la selección de los cargos de alta dirección pública se comienza a apoyar en un filtro técnico independiente que prepara listas cortas para la decisión final del Presidente de la República. La independencia en la preparación de las listas se obtiene por el nombramiento de un consejo autónomo e independiente, cuyos cinco miembros tienen un período de seis años en sus cargos. De esta manera, los cargos de nombramiento discrecional disminuyeron de algo más de 3.000 a aproximadamente 600 posiciones.

Las perspectivas de crecimiento para el 2005 y 2006 están situadas entre 5% y 6% en promedio. La economía está en condiciones de plantearse nuevos desafíos para incrementar su crecimiento potencial a partir de un marco ordenado de políticas macroeconómicas. La consolidación de la nueva agenda de reformas ha generado una renovada confianza en la capacidad de la sociedad chilena para enfrentar nuevos desafíos en su camino al desarrollo. Esto se refleja en el creciente consenso sobre los temas que deben ocupar la atención del sistema

político, como son la persistencia de las desigualdades sociales, la brecha de productividad con los países desarrollados, la necesidad de enfatizar la competencia en el funcionamiento de los mercados internos y de consolidar la integración con los mercados externos. Gradualmente, se vuelve a ampliar el horizonte en el que se debaten las políticas públicas.

Lecciones de la experiencia chilena

Durante el período democrático Chile ha consolidado las reformas económicas que lo integran al mundo en un nuevo camino al desarrollo, que deja atrás más de cinco décadas de economía cerrada. El rasgo más relevante de esta transformación es la apertura de la economía, que ha llevado a un crecimiento alto y a una disminución de la pobreza. Así, el mensaje principal de esta experiencia es que el potencial de crecimiento depende de la existencia de un grado razonable de consenso, capacidad institucional y buenas políticas. Estos elementos se refuerzan entre sí, creando un ambiente favorable al crecimiento. En cambio, si alguno de estos factores falla, la probabilidad de detener el ritmo de progreso en el camino al desarrollo aumenta. Esta conclusión se diferencia de la hipótesis simple que sostiene que un conjunto de políticas o un diseño institucional apropiado son suficientes por sí solas para estimular el crecimiento, sin considerar la interacción con los otros factores que otorgan gobernabilidad.

La buena gobernabilidad exige una agenda balanceada que refuerce simultáneamente estas tres esferas: políticas, instituciones y consenso. La eficacia de cada uno de estos factores depende del estado de los demás. De este análisis destacan varias conclusiones.

Primero, el esquema de políticas macroeconómicas en Chile es parte de un enfoque más general de crecimiento en una economía abierta, por lo que las políticas no pueden mirarse aisladamente de otras reformas estructurales. Un buen esquema macroeconómico evita desastres o malos resultados, pero no asegura un alto crecimiento; o sea, es una condición necesaria pero no suficiente para crecer. En este sentido, el progreso económico y social de los países que conducen su desarrollo por el camino de la integración a la economía internacional requiere perfeccionar el funcionamiento de los mercados y mejorar

la productividad del trabajo y del capital. En el ámbito de las políticas, los aspectos más relevantes son asegurar la estabilidad macroeconómica, aplicar políticas microeconómicas que sean funcionales a la competencia en los mercados, establecer un marco institucional de respeto a los derechos de propiedad y la integración a la economía global, en particular en el comercio de bienes y servicios. Existe abundante evidencia de que estas políticas generan un marco que promueve el crecimiento. Estas reformas tienen efectos de complementariedad, que significa que su impacto en el crecimiento se multiplica cuando actúan simultáneamente.

La experiencia de Chile muestra que el efecto de crecimiento de las reformas iniciadas a mediados de los años 80 es muy significativo. En un estudio realizado para el Banco Central, Gallego y Loayza encuentran que las mejores políticas macroeconómicas, las reformas estructurales, la estabilidad política y la infraestructura pública explican el 73% del aumento de crecimiento per cápita entre los períodos 1970-85 y 1986-98. También, Jadresic y Zahler, en un estudio del FMI, muestran que el rápido crecimiento entre 1990 y 1998 se debió esencialmente al aumento de la productividad, atribuido a las políticas estructurales que comenzaron a mediados de los años 70 y a una mejora de las condiciones políticas en los años 90. Además, dado que la distribución del ingreso ha permanecido aproximadamente constante, la reducción de la pobreza depende fuertemente del crecimiento, que explica más del 80% de los avances en este campo. El desafío actual consiste en mantener una agenda de reforma que sea coherente con las condiciones internas y externas. Sin embargo, como se ha señalado, sería una simplificación pensar que las reformas adicionales son sólo una materia de diseño técnico. La gobernabilidad económica se fortalece con la capacidad institucional y la generación de consensos, que son los mecanismos que evitan la fragmentación excesiva en las decisiones de política y permiten seguir explorando nuevas oportunidades de reforma.

Segundo, en una economía pequeña y abierta el aspecto más relevante de la política macroeconómica es generar un ambiente que aminore los efectos de los ciclos. En este sentido hay un cambio radical respecto del papel de la política macroeconómica en una economía cerrada, que se orienta más a mantener un

cierto dinamismo de la demanda agregada. Éste es un cambio esencial para el rol del Estado en un ambiente de globalización de las relaciones económicas. No es posible alcanzar un mayor crecimiento siguiendo políticas de demanda. En cambio, las políticas que operan en contra de la estabilidad terminan dañando el potencial de crecimiento. La experiencia acumulada de varias décadas de política fiscal en Chile muestra que un aumento excesivo en el gasto público trae costos importantes, en cambio una política fiscal prudente genera mejores condiciones para el crecimiento y la reducción de la pobreza. El déficit fiscal excesivo y los altos niveles de deuda pública son factores que frecuentemente amenazan la estabilidad de las economías emergentes porque amplifican los efectos *shocks* adversos.

Del mismo modo, el objetivo prioritario de la política monetaria debe ser la estabilidad de precios, que es el mejor marco para el funcionamiento de una economía de mercado. Este objetivo puede ser alcanzado con mayor eficiencia cuando las expectativas de los mercados están en línea con las metas de la autoridad, lo que explica la reputación que ha alcanzado el esquema de metas de inflación. Dos elementos complementarios en una política macroeconómica que privilegia la estabilidad son la flexibilidad cambiaria y la fortaleza del sistema bancario. Mientras el primero otorga mayor capacidad de ajuste de los precios relativos internos a los cambios en las condiciones externas, un sistema bancario sólido reduce la incertidumbre en los flujos de financiamiento de las empresas y de los hogares.

El énfasis de la política macroeconómica en la estabilidad no significa abandonar su potencial contribución a estabilizar los ciclos de la actividad, pero este objetivo sólo se logra cuando existe estabilidad. El nuevo enfoque responde a los cambios en el papel del Estado que resultan de los procesos de apertura de la economía. La complejidad de la economía global genera continuos cambios e incertidumbre en los mercados, por lo que el aporte más importante de las políticas macroeconómicas es promover la estabilidad en la economía interna. Además, con mercados financieros más integrados se limita considerablemente la capacidad del Estado para administrar negociaciones políticas en la economía, mantener precios o impuestos que provocan distorsiones o generar transferencias de ingreso entre

grupos. Por esta razón, para una economía abierta e integrada al mundo, la estabilidad es el principal imperativo de la política macroeconómica. Esto se logra con credibilidad, reglas flexibles, compromisos y confianza en los mercados.

Cuando se busca aplicar las propuestas anteriores aparece la dimensión institucional y de gobernabilidad económica que acompaña a las políticas. Una revisión de la evolución reciente de la economía también muestra la importancia de los aspectos institucionales. Además, cuando se adopta una perspectiva de varias décadas para analizar la economía chilena y se consideran las reformas institucionales que han aplicado los países avanzados, quedan de manifiesto las debilidades en la gobernabilidad económica de Chile, a pesar de los significativos avances que se han logrado desde fines de los 70.

Para identificar los desafíos institucionales y de gobernabilidad conviene revisar las lecciones que se obtienen de la experiencia reciente de la economía chilena, marcada por una serie de episodios adversos, como son la crisis financiera de los mercados emergentes desde fines de 1997 y las crisis regionales en Brasil y la Argentina, que pusieron a prueba nuestras capacidades institucionales.

Tercero, las políticas públicas de alta calidad se apoyan en una base institucional que tiene balances y contrapesos, los que reducen la probabilidad de errores e incrementan las posibilidades de alcanzar un razonable respaldo político. Tanto la fragmentación como la centralización excesivas de las decisiones producen riesgos para la calidad de las políticas. La base institucional de las políticas públicas en Chile es delgada, sin los balances y contrapesos suficientes.

Este hecho se ha enfrentado adecuadamente cuando se alcanza un alto grado de consenso, lo que fue especialmente relevante en la primera parte de la década de los 90. Sin embargo, desde mediados de 1997 se generó una mayor fragmentación de las decisiones y un deterioro de los consensos que dejó de manifiesto la debilidad del tejido institucional. Esto redujo el margen de maniobra de las decisiones políticas ante eventos complejos, como fueron la crisis eléctrica de fines de 1998, la crisis asiática y la respuesta al aumento en la abstención electoral de diciembre de 1997.

La conformación de dos grandes bloques en el sistema político ha permitido mejorar las condiciones de la gobernabilidad económica respecto de la fragmentación que existía hacia mediados del siglo pasado. Sin embargo, aún hay rasgos del sistema electoral que alimentan la fragmentación de las decisiones políticas, como son la tendencia al empate y la competencia al interior de cada coalición.

En este sentido, los años más recientes muestran el beneficio de funcionar con reglas que hagan predecibles las políticas macroeconómicas. La ausencia de estas reglas redujo la credibilidad de los mercados durante la crisis financiera internacional de 1998-99 y redujo también la efectividad de las políticas. Más que un análisis de las características óptimas de determinadas reglas, lo que interesa destacar es la conveniencia de mantener reglas de política, con la flexibilidad que aconsejen las circunstancias. La clave está en fortalecer la credibilidad de los mercados, para que las decisiones privadas actúen en la misma dirección que los objetivos de las políticas macroeconómicas, especialmente cuando ocurren *shocks* negativos externos. Precisamente, las reglas de política aportan credibilidad cuando la gobernabilidad es débil.

De haber enfrentado la crisis asiática con las actuales reglas de política macroeconómica, probablemente las consecuencias internas hubiesen sido diferentes porque la credibilidad de las políticas no se habría afectado. En este sentido, la regla del superávit estructural, las metas de inflación y la flotación cambiaria son avances muy significativos para la gobernabilidad económica. Es necesario destacar también que se trata de reglas que se apoyan en mayores niveles de transparencia, lo que a su vez fortalece la capacidad institucional.

También es importante la base institucional que asegura la prudencia fiscal y el papel que desempeña un Banco Central independiente. Estos cambios conducen a una distinción entre ciertas decisiones de la gobernabilidad macroeconómica y los procesos de negociación política. Las instituciones que realizan la conducción macroeconómica necesitan cierta independencia en sus decisiones, lo que debe ser complementado con una evaluación política sistemática, deliberación informada, transparencia, y objetivos claros.

La independencia del Banco Central ha dado buenos resultados. Del mismo modo, la reforma de la administración financiera del Estado de fines de los 70, que adoptó un sistema más centralizado de las decisiones presupuestarias más sensibles y el enfoque de reglas con mayor transparencia que se ha seguido en los últimos años han significado un cambio relevante en la gobernabilidad de las políticas macroeconómicas.

Los países avanzados han fortalecido sus instituciones, creando un conjunto sólido de organismos, tanto dentro como fuera del gobierno, que sirven como fuerzas que se compensan entre sí. Esta estructura define el ámbito en el cual se ejerce la autoridad discrecional del gobierno y el grado de transparencia y monitoreo que la sociedad puede ejercer sobre dicha autoridad. De esta manera se reduce el espacio para decisiones arbitrarias y se mejora el ambiente para las actividades del sector privado. Buenas políticas necesitan de capacidad institucional para mantenerlas.

Cuarto, cada vez se hace más necesario una instancia que detecte las oportunidades de incrementar la productividad y evalúe las políticas necesarias para promover los aumentos de productividad. En otros países esto se ha realizado a través de unidades de análisis y evaluación de las políticas públicas que se relacionan con el Ejecutivo y con el Parlamento. Esta unidad necesita cierta independencia para hacer sus propios estudios, mientras las iniciativas legales más relevantes deben ser sometidas a esta instancia. Esta instancia de evaluación también permite una deliberación informada y mayor transparencia. La gobernabilidad y el desarrollo de la capacidad institucional deben seguir los caminos de la democracia.

Vinculado a esta evaluación, el debate sobre políticas públicas que conduce a la generación de un grado razonable de consenso debe reconocer la complejidad y la pluralidad de la sociedad actual. La interacción entre buenas políticas, capacidad institucional y un consenso razonable está lejos de ser lineal. Algunas políticas pueden provenir de la capacidad institucional, con un apoyo político que aparece en una etapa posterior. Otras políticas tienen que comenzar con un

consenso básico. No hay reglas definidas ni secuencias únicas para la generación de nuevas reformas. En cambio, la experiencia chilena muestra las ventajas de un enfoque pragmático, que usa oportunidades existentes para empujar las reformas. Este enfoque requiere de nuevos estilos de liderazgo, gestión de alianzas políticas, negociación y formación de consensos. El nuevo pragmatismo debe ser abierto y transparente.

En síntesis, la gobernabilidad económica se apoya en buenas políticas, en un consenso razonable en el proceso de decisiones políticas y en una sólida capacidad institucional. Estos elementos se refuerzan entre sí y crean un círculo virtuoso de buena gobernabilidad y crecimiento.

Bibliografía

- Boeninger, Edgardo (1997), *Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad*. Editorial Andrés Bello, Santiago.
- Bosworth, Barry P., Rudiger Dornbusch and Raul Laban (editors), “The Chilean Economy, Policy Lessons and Challenges”. The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Bravo, David y Joaquín Vial (1997), “La fijación del salario mínimo en Chile: elementos para una discusión”. Colección Estudios Cieplan, 45, Santiago.
- Calderón, César; Roberto Duncan and Klaus Schmidt-Hebbel (2003), “The Role of Credibility in the Cyclical Properties of Macroeconomic Policies in Emerging Economies”. Working Papers 237, Central Bank of Chile, November.
- Corbo, Vittorio and José A. Tessada (2003), “Growth and Adjustment in Chile: a Look at the 1990s”. Working Papers 204, Central Bank of Chile.
- Cortazar, René (1993). *Política laboral en el Chile democrático: avances y desafíos en los noventa*. Santiago.
- De Gregorio, Jose; Sabastian Edwards and Rodrigo Valdes (2000), “Controls on Capital Inflows: Do They Work?”. *Journal of Development Economics*, October, 63 (1) pp. 59-83.
- Duhart, Jean-Jacques y Nicolás Monckeberg (2003), “Participación ciudadana y política: Dos miradas”. Serie En Foco N° 3, Expansiva (www.expansiva.cl).
- Engel, Eduardo; Fischer, Ronald and Galetovic, Alexander (2003), “Privatizing Highways in Latin America: Is it Possible to Fix what Went Wrong?”. Documentos de Trabajo 163, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.

- Ffrench-Davis, Ricardo (2002), *Economic Reforms in Chile. From Dictatorship to Democracy*. The University of Michigan Press.
- Jadresic, Esteban and Roberto Zahler (2000), “Chile’s Rapid Growth in the 1990s: Good Policies, Good Luck, or Political Change?”. IMF Working Paper, WP/00/153.
- Larraín, Felipe B. y Rodrigo Vergara M. (2000), *La Transformación Económica De Chile* (editores), Centro de Estudios Públicos.
- Massad, Carlos (2003) *Políticas del Banco Central de Chile 1997-2003*, Banco Central de Chile.
- Tokman, Marcelo and Jorge Rodríguez (2000), “Resultados y rendimiento del gasto en el sector público de salud en Chile 1990-1999”. Serie Financiamiento del Desarrollo, N°106, Unidad de Estudios Especiales ECLA, Santiago.

CAPÍTULO IV

EL MODELO CHILENO: ÉXITO DE VENTAS

Raúl Ferro

Una multitud de campesinos se agolpaba frente al edificio del Congreso. Con pancartas y fogatas protestaban contra la aprobación de un nuevo tratado de libre comercio que, gritaban, iba a acabar con sus medios de vida. ¿Buenos Aires? ¿Brasilia? ¿Ciudad de México? No. Seúl, capital de Corea del Sur. Y el objeto de sus iras era nada menos que un pequeño país latinoamericano, Chile, cuyo gobierno había firmado hacía poco tiempo un acuerdo de libre comercio con el de Corea del Sur. El tratado estaba siendo discutido por ambos congresos (fue aprobado, pese a las protestas de los campesinos surcoreanos, y entró en vigencia el 1 de abril de 2004).

El temor de los campesinos coreanos -aquí no había un problema de subsidios agrícolas de por medio- era un fiel reflejo de la competitividad que los productores agropecuarios chilenos han alcanzado. La estrecha faja de tierra aprovechable en Chile -que incluye tierras ganadas al desierto en el norte del país y cultivos especializados en el sur- y sus aguas costeras producen hoy exportaciones de alimentos por US\$ 7.000 millones, casi lo mismo que la tradicional minería. En creciente medida se trata de alimentos con valor agregado,

como vinos, frutas frescas, aceite de oliva orgánico, mariscos enlatados y salmón en distintas presentaciones.

Un mercado de mil millones

La revolución que vivió el campo chileno es fruto directo de la apertura comercial a la que apostó primero la dictadura militar de Augusto Pinochet y que fue consolidada por los gobiernos democráticos de los años 90 y que no sólo benefició al sector agrícola, sino que permitió que toda la economía chilena cambiara radicalmente de cara y de destino. La lectura detrás del modelo por el que optaron los chilenos se puede resumir en la siguiente reflexión: un mercado de 15 millones de personas no es suficiente para el desarrollo sostenible y competitivo de las empresas chilenas; hay que ampliar ese mercado al mundo. El objetivo se ha cumplido. Hoy, sumando la veintena de tratados y acuerdos comerciales que mantiene con países de distintas partes del mundo -incluyendo su calidad de miembro asociado de Mercosur- Chile tiene acceso a un mercado de 1.000 millones de consumidores, incluyendo a dos de los mercados de mayor poder adquisitivo del mundo: Estados Unidos y la Unión Europea.

Las cifras son contundentes. Según datos oficiales, el número de productos exportados por Chile pasó de apenas 200 en 1975 a 3.749 en 2001, mientras que el destino de estos embarques pasó en el mismo período de 50 países a 174.

¿Qué significan estos números? Que, además de aumentar significativamente el ingreso de divisas en los últimos treinta años, Chile ha sido capaz de reducir su exposición a los choques externos al diversificar tanto su cartera de productos exportados como los mercados en los que los vende. Esto explica por qué este pequeño país sudamericano pudo sobrepasar mejor que el resto de América Latina los coletazos de la crisis asiática y rusa de 1998 y los altibajos que se produjeron en la economía global tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001.

Hay otra dimensión digna de destacar en el auge exportador chileno. El número de empresas exportadoras saltó entre 1975 y 2001 de 200 a 6.009, lo que significa

que una parte importante del esfuerzo exportador está corriendo por cuenta de medianas empresas exportadoras.

El *boom* exportador chileno explica buena parte de los importantes avances macroeconómicos que ha mostrado Chile en las últimas décadas. Hacia el 2004 Chile era el segundo país con el mayor PIB per cápita de América Latina – detrás de México y de acuerdo a cifras ajustadas al poder adquisitivo (PPP, o capacidad de compra equivalente, según sus cifras en inglés) y muestra en el largo plazo los índices más estables de la región. El riesgo país ha descendido a niveles de apenas dos dígitos y ha consolidado su condición de *investment grade*, abriéndole la puerta a los grandes inversionistas institucionales de Estados Unidos, Europa y Asia. Con los menores costos de financiamiento que ello implica, esto ha sido una ventaja clave que muchas empresas chilenas han aprovechado para aumentar su competitividad global. De hecho, el número de empresas chilenas sobrepasa largamente el peso que le correspondería según su PIB regional en rankings como el de las 500 mayores empresas de América Latina y el listado de las 100 empresas más competitivas de la región.

La fórmula

La revolución exportadora chilena, por cierto, no se produjo por decreto. Las políticas de desarme arancelario unilateral, en un principio, y de negociación de tratados comerciales con múltiples países del globo estuvo acompañada de una estrategia global que apoyó el proyecto internacional chileno:

-Estabilidad macro: es clave para asegurar la competitividad de las empresas establecidas en el país. Política monetaria orientada a cumplir una meta de inflación y una política fiscal equilibrada han permitido una curva descendente en las tasas de interés a lo largo de las últimas décadas y han reducido el nivel de incertidumbre al que se enfrentan las inversiones realizadas en Chile.

-Proyecto exportador: Chile ha convertido su servicio diplomático en un aparato comercial. Los agregados comerciales integran la red de ProChile, que se encarga de generar información para detectar oportunidades de mercado para los empresarios afincados en Chile. Una serie de medidas, como la eliminación de

visas con un gran número de países, facilitan la movilidad de los hombres de negocios radicados en este país.

-Uso prudente de los subsidios: las ayudas fiscales a los proyectos de exportación e internacionalización funcionan con tasas de mercado y están muy enfocados en aumentar la competitividad vía esquemas asociativos. Esta política, por ejemplo, ha abierto la oportunidad a la creación de empresas de servicios que brindan asesorías de gestión financiera, marketing y exploración, y desarrollo de mercados externos para pequeñas y medianas empresas. También considera ayudas para la contratación de seguros a la exportación.

-Infraestructura: transporte y logística son, muchas veces, un ítem mucho más importante en la estructura de costos de un exportador chileno que los aranceles que pagan en sus mercados de destino. La concesión a inversores privados de puertos, carreteras, aeropuertos y terminales aduaneras ha permitido a Chile ir modernizando su infraestructura para atender el aumento de su comercio exterior, aumentando competitividad al país.

Asignaturas pendientes

Los datos empíricos demuestran que el modelo aperturista le ha permitido a Chile inyectar combustible a su economía y avanzar en su desarrollo. El éxito exportador chileno es, sin duda, uno de los elementos que han permitido que los habitantes de este país sean los únicos en América Latina que, de acuerdo a la encuesta Latinobarómetro, apoyan abierta y mayoritariamente la economía de mercado.

Chile tiene mucho por hacer. Si bien, como dijimos, cuenta con el segundo PIB per cápita más elevado de la región (ajustado por poder adquisitivo), presenta un coeficiente de Gini -que mide la desigualdad en los ingresos- de 57,1, lo que demuestra que la división entre ricos y pobres sigue siendo muy amplia, peor incluso que en México. Esto no se debe a la economía de mercado. Por el contrario, la apertura de la economía, la internacionalización del comercio y las reformas, acompañadas de un proyecto integral por detrás, han sido los grandes motores del desarrollo socioeconómico en Chile y han creado la oportunidad

cierta de que este país se convierta en una economía desarrollada en el mediano plazo. Que esto suceda dependerá de que Chile deje atrás problemas estructurales en el ámbito de la educación y de la movilidad social que permitan al grueso de los ciudadanos de este país aprovechar las oportunidades que se les presentan más allá de sus fronteras.

CAPÍTULO V

LECCIONES DE LA EXPERIENCIA CHILENA PARA LA ARGENTINA Y AMÉRICA LATINA

Ricardo López Murphy

Hemos conocido en el debate argentino reiteradas referencias al sistema de organización institucional chileno. En particular, a lo que yo llamaría la organización económica y financiera que ha sido de extraordinaria eficacia no sólo en términos de crecimiento y de mejora del bienestar del pueblo chileno, sino que, además, ha sido un factor formidable de consolidación de la democracia avanzada, de un proceso de prestigio y previsibilidad. Y por qué no decirlo: observo con admiración y a veces hasta con envidia lo bien que han hecho las cosas, lo bien que han generado y aprovechado las oportunidades. Inteligentes en términos de hacer lo que en última instancia las políticas públicas tienen que hacer: eso es, reconociendo la limitación de recursos y de las oportunidades existentes, hacer el mejor uso posible de esos recursos y de esas oportunidades. En este aspecto, Chile es un caso paradigmático. Si uno tuviera que decir cuál era la reforma que había que hacer en América Latina, yo no tengo dudas, es la que ocurrió en Chile. Y cuando quisiéramos hacer un debate sobre qué políticas han sido las apropiadas para generar una sociedad más avanzada, no tengo dudas de que son las que hubo en Chile.

¿Cuál es el otro modelo? El otro modelo, en la versión más moderada, es la Venezuela de Chávez y en la más extrema es la Cuba de Fidel. Ése es un modelo que por muchas razones no tengo ningún interés en explorar, y mucho menos en experimentar.

Los beneficios de la integración al mundo

La visión sobre Chile me parece que no puede ser parcial, no puede concentrarse en un aspecto. Aquí me toca discurrir sobre uno de los segmentos de la política chilena y creo que ninguna de estas transformaciones hubiera sido posible si se hubiera hecho de manera unilateral. Sin embargo, la que me toca a mí enfatizar fue quizás la que resultó más decisiva, la que creo que a veces es tomada con ligereza por los analistas: la integración económica al mundo, que a Chile le trajo un beneficio que excede claramente lo económico. Por supuesto que esa integración fue muy beneficiosa en sí misma, pero tuvo repercusiones y consecuencias institucionales de una magnitud tal que hoy es objeto de estudio en el mundo.

Primero, ustedes saben que su política ha sido una política de apertura muy amplia, muy generosa, de una enorme confianza, y que partió de una reflexión muy clara y muy simple: si uno quiere exportar más tiene que importar más. Es decir, hay una relación dialéctica insuperable de ambas cuestiones y lo que se trataba de hacer, lo que se trató de realizar, fue una cuestión de sentido común: ¿cómo hacemos más escasos los bienes que tenemos en extrema abundancia y cómo hacemos abundantes los bienes que tenemos en extrema escasez?

Fíjense ustedes si Chile fuera una economía cerrada: ¡se comerían el cobre! Es algo que sería insólito plantearse y, sin embargo, durante mucho tiempo, desgraciadamente, se cometió ese error. Creo que ese cambio fue muy importante y que fue hecho con una regla que quisiera enfatizar, una regla muy importante para entender cómo se produjo este proceso.

La primera regla importante es que tuvieron un arancel bajo y parejo. ¿Por qué eso es importante? Por una razón muy simple, se acabaron las decisiones a medida. Se acabó ese mecanismo trágico que es tan propio de nuestras

discusiones: ¿cuánto le va a tocar a cada uno? ¿Cómo usted va a tratar a mis amigos? Ese vicio dramático forma parte ya no de la economía y de las asignaciones de recursos, sino de la transparencia y sobre todo de la ética de la gestión de gobierno. Eso ellos lo resolvieron de una manera muy simple: tienen una regla pareja. La regla pareja, entonces, no es sólo importante por los efectos de asignación, es más importante aún por las costumbres que genera en el liderazgo político. Aquí mismo discutimos a quién le toca el tratamiento a medida; a medida no de la República, a medida de los privilegios.

La segunda cuestión es que esa decisión estratégica se fue acentuando con el tiempo. Hoy Chile tiene un arancel extremadamente bajo, una enorme integración al mundo y una enorme vocación exportadora. Ésa es la forma de expresarlo: Chile ve al mundo como su mercado. Esa actitud general no ha venido descuidada de la política comercial, sino que Chile ha hecho un esfuerzo sistemático para abrir los mercados. Si ustedes ven, el arancel general del 6% es en realidad medio punto inferior a este dígito. ¿Por qué es inferior? Porque han firmado una enorme cantidad de convenios comerciales, donde lo que han hecho es apostar aun más que las políticas propias.

La tercera dimensión que quiero enfatizar es la visión estratégica, la perseverancia en el esfuerzo. Es que esa política de integración no sólo se dio en materia comercial sino que se dio en materia de mercado de capitales, en materia de inversión. Quizás hoy, si uno revisa el escenario latinoamericano, ve en Chile un fenómeno extraordinariamente importante: Chile atrae a la inversión. Chile tiene un riesgo país cuya cifra inicial comienza con uno y tiene tres dígitos con uno. El riesgo país de Argentina tiene cuatro dígitos y no es uno el primero. Ese ejemplo es extraordinariamente importante porque no hay en esa decisión y en esa calificación simplemente un acto de disciplina, de seriedad, de previsibilidad, sino que también hay una adquisición enorme de reputación, y esa reputación es quizás el mejor indicador para dar espacios a un progreso y a una mejora sustancial en los niveles de ética.

La contraparte de esos indicadores extravagantes de riesgo país son los salarios más bajos. Riesgos más bajos son salarios más altos y riesgos más altos son

salarios más bajos. El día que entendamos esa lección, el día que dejemos de temer al mundo, el día en que volvamos a recuperar la autoestima, ese día empezará nuestro despegue. En este sentido la experiencia chilena es extraordinariamente importante. No se necesita estar en Europa, en América del Norte o en Oceanía para alcanzar niveles de riesgo país razonable. Se necesita, eso sí: reputación, seriedad, persistencia, consistencia en las políticas y sobre todo una valoración de que estas políticas son integrales.

¿Por qué integrales? Porque no es cierto que la cuestión de la integración al mundo se agota en lo comercial, en los mercados de capitales, en la inversión extranjera, en la confianza de portafolios, en lo que menciona Raúl Ferro sobre las empresas chilenas que se han convertido en grandes empresas internacionales. No se agota en eso, hay leyes. Si algo se ha aprendido de la experiencia de Europa Oriental es que a través de esa integración, a través de esas reglas, lo que hacemos es importar instituciones, y esa también es una lección que nosotros necesitamos. En esta importación de instituciones, en eso de adherirnos a relaciones institucionales más sólidas, lo que estamos haciendo es nuevamente dándole abundancia a lo que tenemos en escasez.

Si yo tuviese que decir cuál es la enseñanza más importante para la economía argentina diría que es la de recrear la calidad institucional y la confianza. La calidad institucional, la integración, la confianza en el mercado de capitales y la actitud comercial también han generado tolerancia y, si ustedes quieren, una actitud cosmopolita.

Recuerdo haber visitado Santiago varias décadas atrás, y ahora me asombra su integración al mundo, pero no sólo en lo comercial, en lo financiero, en cuanto a las inversiones y al conocimiento, sino en lo que respecta a las normas y a las reglas. Diría que hasta la institucionalidad política chilena está influenciada por esta integración. Está influenciada en los usos, modos y costumbres. A mí me resulta inconcebible pensar que el presidente Ricardo Lagos descalifique a sus opositores y les atribuya un complot porque se atrevan a cuestionar su política. La apertura y la integración tienen una dimensión distinta de la que a veces miramos. Esa dimensión de integrarse al mundo, de seguir las normas, de respetar

las reglas y de querer jugar el juego internacional nos civiliza; y sobre eso tenemos que aprender porque en la integración, en la comprensión, en conciliar bienes, capitales, conocimientos, en aceptar al otro, se produce ese rasgo de tolerancia, ese rasgo de civilización que nos permite comprender no sólo la pluralidad de bienes, sino también la pluralidad de ideas. Nos permite convivir y competir, y no pensar que aquellos que tienen opiniones diferentes deben ser aplastados y suprimidos.

Por eso, el ejemplo de integración, de civilización, de cosmopolitismo, de aceptar las reglas de juego del mundo es un desafío del cual tenemos mucho que aprender. Conmemorando nuestra historia, a veces hemos estado integrados, a veces hemos tenido discrepancias, hemos sabido construir nuestra integración y a veces hemos cometido errores. De toda esta experiencia quisiera que saquemos una lección formidable en este tiempo donde cunde tanto la intolerancia: el ejemplo de cómo Chile resuelve sus problemas, convive y se supera a sí mismo es una lección más importante que sus políticas comerciales de apertura y de integración al mundo. Y es con ese mensaje con lo que voy a concluir. No es cierto que abrirnos al mundo, volvernos competitivos, volvernos demandados nos va a crear fracturas y falta de cohesión. Lo que nos va a crear fracturas y falta de cohesión es la intolerancia, es el temor, es el aislamiento, es la idea que predomina en todos aquellos países que se rezagan en el contexto de las naciones: denme un sólo ejemplo de un país que sea exitoso y que se encuentre aislado del mundo, que no tolere el pluralismo y que no acepte la discrepancia.

Si algo enseña Chile es que integrándose al mundo, absorbiendo las posibilidades y las instituciones del resto de la humanidad lo más seguro es que uno consolide, no sólo su competitividad, sino también su libertad y su progreso social.

Una vez más quiero expresar mi gran admiración al esfuerzo que nuestra hermana república está haciendo y, una vez más, mi recomendación de mirar con cuidado cómo ellos resuelven sus problemas. En esto debo decir con toda humildad que tenemos mucho que aprender.

CAPÍTULO VI

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO

Cristián Larroulet V.

Introducción

E Existe un anhelo nacional por alcanzar el desarrollo. Lo confirman las coincidencias en torno a esa meta de los principales actores políticos en las últimas elecciones presidenciales. En su discurso del 21 de Mayo de 2000, el Presidente Ricardo Lagos fue categórico en este punto cuando señaló: “Propongo una gran tarea común para esa fecha: llevar a Chile al máximo de sus posibilidades para tener en el 2010 un país plenamente desarrollado e integrado” y al agregar: “pero para alcanzar el desarrollo en el bicentenario nuestra economía debe crecer de manera sostenida a un ritmo de 6 a 7% anual. Ésta es la meta que me propongo para mi gobierno”²⁴.

El objetivo tiene sólidos fundamentos. En primer lugar, décadas de aspiraciones que resultaron frustradas. En segundo lugar, la confirmación de que esas esperanzas eran viables al constatar el progreso alcanzado durante el período

²⁴ Mensaje Presidencial. 21 de mayo de 2000.

1984-1997. Las cifras demuestran que, en ese período, el crecimiento del ingreso per cápita fue en promedio de 5,4%²⁵. No hay otro lapso en la historia del país tan prolongado y con tan alta y estable tasa de crecimiento económico. Es así que si se proyecta hacia el futuro que se mantenga la tasa de crecimiento de éste período 1984-1998 y suponiendo una tasa de crecimiento per cápita de 2,4% para España, alcanzaríamos el ingreso per cápita de este país en 22 años. Asimismo, para el bicentenario tendríamos aproximadamente el ingreso per cápita de Portugal y en el 2016, el de Nueva Zelanda. Por el contrario, si la tasa de crecimiento de Chile es del orden del 3,0%, nos demoraríamos 108 años en alcanzar el nivel de España.²⁶

La aspiración nacional al desarrollo no es producto de una visión economicista que valora sólo el aumento de la disponibilidad de bienes y servicios, sino que se sustenta en las favorables consecuencias políticas y sociales que se producen cuando una economía es más dinámica. Así, por ejemplo, ese período de fuerte crecimiento (1984-1997) se tradujo en un significativo mejoramiento de los indicadores de bienestar social²⁷. Igualmente, en ese período el país pudo transitar en forma exitosa desde un gobierno militar hacia un gobierno democrático, mostrando una alta capacidad de gobernabilidad, de encontrar acuerdos y de resolver en forma civilizada conflictos muy delicados.

Desgraciadamente, el fuerte crecimiento se detuvo y durante seis años (1998-2003) ello se reflejó a través de la agudización de problemas sociales, entre otros, el aumento del desempleo. Nuestras tasas de crecimiento volvieron a ser similares a las históricas, generándose frustraciones, críticas y un deterioro no sólo en la situación social, sino también en la calidad de la política. Sólo en el año 2004, impulsada por un escenario externo muy favorable, la economía ha vuelto crecer en forma importante (6,1%).

²⁵ Bergoing y Morandé (2001).

²⁶ Beyer y Vergara (2001), “¿Qué Hacer Ahora? Propuestas para el desarrollo”.

²⁷ Según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional -CASEN-, entre 1987 y 1998 la pobreza se reduce desde un 45,1 a un 21,7% de la población nacional, es decir, el número de pobres cae desde 5.501.000 a 3.160.100 personas. Además, esta encuesta muestra que el ingreso real de los hogares aumenta en un 69% en el mismo período. Por otra parte, el acceso de las personas de menores recursos a bienes de consumo aumenta considerablemente entre los años 1994 y 1998, período en el cual el gasto destinado a dichos bienes se duplica. (Camhi, 2000).

A fines del siglo XIX Chile también tuvo un proceso de desarrollo económico bastante significativo. En efecto, en el período que transcurre entre 1869-1882 la tasa de crecimiento per cápita promedio fue 5,2%²⁸; sin embargo, a fines de ese siglo y comienzos del siguiente el proceso se detuvo. Entre 1883 y 1900 la tasa de crecimiento se redujo a sólo 2,3%²⁹. Surgieron el descontento y la frustración. Enrique Mac Iver, en su famoso discurso pronunciado en el año 1900, diez años antes a la celebración del centenario, hizo una fuerte crítica a la realidad nacional: “Me parece que no somos felices; se nota un malestar que no es de cierta clase de personas ni de ciertas regiones del país, sino de todo el país y de la generalidad de los que habitan. La holgura antigua se ha trocado en estrechez, la energía para la lucha de la vida en laxitud, la confianza en temor, las expectativas en decepciones. El presente no es satisfactorio y el porvenir aparece entre sombras que producen la intranquilidad”³⁰. Como suele ocurrir en tales circunstancias en todas las sociedades, aparecieron la nostalgia y la frustración: “Proveíamos con nuestros productos las costas americanas del Pacífico y las islas de la Oceanía..., buscábamos el oro de California, la plata de Bolivia, los salitres del Perú..., fundábamos bancos en La Paz y en Sucre..., nuestra bandera corría todos los mares...”³¹.

La meta de que el país fuera desarrollado para el bicentenario ya no es posible. Ha debido ser postergada. Si volvemos a crecer en forma sostenida al 6% anual podríamos alcanzarlo hacia fines de la próxima década. Esta realidad también produce frustración en todos los niveles de la sociedad. Al igual que hace un siglo, el descontento es transmitido con claridad: “En el país se respira una especie de mala onda... En los tiempos actuales -si lo comparamos con los noventa- hay menos ilusiones, menos entusiasmo... Está menos claro el rumbo, tanto en lo colectivo como en lo personal... La mala onda se respira en la economía y en la política, en los grupos dirigentes y en la gente común”³².

²⁸ *Ibíd.*

²⁹ *Ibíd.*

³⁰ Irarrázabal y Piñera (1996), Pág. 37.

³¹ *Ibíd.*, Pág. 39.

³² Tironi, Eugenio (2002), Pág. 13.

Es válido, entonces, preguntarse: ¿lo ocurrido entre 1984 y 1997 es producto del azar? ¿Fue sólo la suerte la que nos favoreció para crecer al 5,4% per cápita anual? ¿O es el resultado de un efecto externo extremadamente favorable e improbable de repetirse? ¿Está Chile condenado a ser un país en vías de desarrollo? ¿Hay un problema estructural que nos impida el desarrollo?

El presente capítulo pretende responder esas preguntas, profundizando en torno a la influencia de las ideas y las políticas públicas en el desarrollo de las naciones. Intentaré en las próximas secciones abordar esta apasionante materia con el siguiente esquema: primero, analizar lo ocurrido con las ideas, políticas y sus resultados en el país durante el siglo pasado. Luego, abordar lo que nos enseña la historia y la economía sobre las causas que explican el progreso de los países y, finalmente, presentar la evidencia más reciente sobre las causas que explican el fuerte crecimiento de Chile en las últimas dos décadas.

Así, intentaré dilucidar si lo ocurrido con el crecimiento acelerado del período 1984-1997 se explica por nuestras políticas y capacidades y si es posible para el país continuar aspirando con realismo al objetivo de ser una Nación desarrollada.

¿Nuestra inferioridad económica?

Resulta ilustrativo para estudiar las causas del desarrollo conocer la influencia de las ideas en el Chile del siglo XX. Como se mencionó, a principios de ese siglo emergían voces de destacados dirigentes públicos que mostraban una fuerte frustración respecto de la capacidad nacional para el desarrollo. Esa frustración y el diagnóstico de sus causas son fundamentales para entender el conjunto de políticas públicas que el país aplicó durante gran parte del siglo. Dirigentes políticos e intelectuales con muy diferentes doctrinas, coincidieron en un diagnóstico que responsabilizó del desarrollo frustrado a factores internos de naturaleza estructural, y por lo tanto, de muy difícil superación, o a causas externas.

Así, uno de los intelectuales más influyentes en el período, Francisco Antonio Encina, planteó en su libro “Nuestra Inferioridad Económica” la hipótesis de

que el país no progresaba fundamentalmente por un problema de raza, agravado por la inadecuada educación de la población. “Nuestro desarrollo económico viene manifestando en los últimos años síntomas que caracterizan un verdadero estado patológico... Revelan... una extraordinaria ineptitud económica en la población nacional, hija de la mentalidad de la raza”³³. Agregaba que nuestra incapacidad económica se debía también a causas geográficas. Encina fue lapidario cuando concluyó: “Es... nuestro territorio una de aquellas comarcas que condenan a las razas débiles o mal educadas económicamente, cualquiera que sea su pujanza en otras esferas de la actividad, a arrastrar una existencia lánguida y precaria”³⁴.

Si analizamos su diagnóstico, salvo el caso de la educación, este destacado intelectual fundamentó que nuestros problemas económicos se debían a causas estructurales, como la raza y el territorio, que resultan por un lado muy difíciles de resolver en un período razonable y que, por otro, requieren de una fuerte intervención del Estado. Si había un problema de falta de capacidad de la población y de territorio, no era extraño que el propio Encina planteara las primeras ideas de proteccionismo estatal y autarquía: “La intensidad del contacto con economías considerablemente más avanzadas, benéfico en otra época desde el punto de vista del desarrollo de la riqueza, constituye en la hora actual su más serio estorbo”³⁵. Y agregaba, “la inversión directa del capital extranjero aprovecha poco al desarrollo económico nacional”³⁶.

Estas ideas propuestas en 1911 cayeron más tarde en terreno fértil debido al enorme impacto de la Gran Depresión en la economía chilena. Como es sabido, Chile fue uno de los países más afectados por ésta. Los efectos económicos y sociales fueron de gigantesca magnitud. La producción industrial era en el año 1931 21% menor que en el año 30, la actividad de la construcción cayó en 49% y la producción minera en un 31% en el mismo período³⁷.

³³ Encina. (1978), Pág. 15-17.

³⁴ *Ibíd.*, Pág. 54.

³⁵ *Ibíd.*, Pág. 119.

³⁶ *Ibíd.*, Pág. 228.

³⁷ Ellsworth (1945).

Primero como una reacción pragmática para salir de la crisis, pero posteriormente fundamentada por ideas locales -como las señaladas-, o externas -como las provenientes del keynesianismo-, el país inició un proceso gradual de mayor intervención y participación del Estado en la economía. Inicialmente esas políticas se tradujeron en un crecimiento que se facilitó por la enorme disponibilidad de recursos que la profundidad y extensión de la Gran Depresión ocasionó. La tasa de crecimiento entre 1933 y 1943 fue muy alta, llegando a un promedio anual de 5,57%³⁸ en el producto per cápita. Fue la etapa del crecimiento fácil. Sin embargo, el impulso inicial perdió fuerza. Se apreciaron los costos de un mercado pequeño, el no aprovechamiento de las economías de escala, la falta de competencia y la deficiente asignación de recursos, todo lo cual se reflejó en que entre 1944 y 1950 el producto por habitante creció sólo al 2,1%³⁹.

A partir de los años 50, tuvieron gran influencia las ideas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que propuso a los países de América Latina realizar un proceso de crecimiento industrial acelerado basado en el modelo de desarrollo “hacia adentro”. El Estado debía proteger con elevados aranceles aduaneros y otros subsidios a los sectores manufactureros y con ello imitar los patrones de los países industrializados⁴⁰. El resultado de lo anterior fue la acentuación de políticas públicas que profundizaron el aislamiento de la economía del comercio mundial a través de alzar las tarifas aduaneras, colocar cuotas y licencias de importación e introducir diversos controles cambiarios. De igual forma, se profundizaron los controles de precios, las regulaciones a la producción y a la comercialización de bienes y servicios y la intervención estatal para fomentar la producción en determinados sectores.

La frustración continuó, ya que a los problemas de escaso crecimiento -entre 1944 y 1960 el crecimiento per cápita fue de 1,8%- se sumó la inflación. En

³⁸ Díaz, Lüders y Wagner (2002).

³⁹ *Ibíd.*

⁴⁰ El precursor de estas ideas, fue Raúl Prebisch, economista argentino, quien fuese fundador y director de la CEPAL. (Para mayor detalle ver Prebisch, 1950).

efecto, “al asumir el mando, en noviembre de 1952, el Gobierno del Presidente Ibáñez heredó una tasa anual de inflación de 23 por ciento”⁴¹ y al tercer año de su gestión ella llegó al 86 por ciento, “la más alta tasa de inflación registrada hasta entonces en Chile”⁴². Así, aparecieron con fuerza en los 60 las “teorías de la dependencia”⁴³ y las propuestas socialistas que enfatizaron como causas del problema de la economía chilena la estructura de propiedad -especialmente de la tierra-, la falta de espíritu empresarial, los problemas de la economía capitalista y los conflictos de clase⁴⁴. Hasta a la inflación se le atribuyeron causas estructurales: “La inflación chilena en lo fundamental es un reflejo de la pugna de los distintos grupos y sectores socioeconómicos por modificar o conservar una determinada distribución de las rentas”⁴⁵. Las políticas públicas propuestas en la época cuestionaron el derecho de propiedad privada, a través de la reforma agraria y la estatización de los sectores claves de la economía. Asimismo, acentuaron aun más el modelo de economía cerrada, proceso que culminaría a comienzos de los 70 con el intento para aplicar un modelo de desarrollo “en el cual el sistema capitalista debía ser cambiado”⁴⁶. El modelo socialista fracasó no sólo porque eliminó todos los incentivos microeconómicos para el crecimiento, sino que desconoció los elementos más fundamentales del equilibrio macroeconómico⁴⁷.

Al hacer una evaluación de las ideas que influyeron en las políticas públicas adoptadas en gran parte del siglo pasado, podemos decir que desde la perspectiva del desarrollo el resultado fue malo, ya que significó un retroceso relativo importante del país en el contexto internacional. Así, por ejemplo, a mediados del siglo pasado (1950) el ingreso por habitante del país era 1,2 veces el de España y 3,1 veces el de Corea del Sur, pero ya a fines del siglo (1993), esos dos países superaban el ingreso por habitante de Chile en 1,6 y 1,1 veces

⁴¹ French Davis (1973), Pág. 23.

⁴² *Ibíd.*

⁴³ Larraín (2001).

⁴⁴ Pinto (1973).

⁴⁵ *Ibíd.*, Pág. 193.

⁴⁶ *Ibíd.*, Larraín (2001), Pág. 123.

⁴⁷ El país llegó a tener un déficit fiscal del 24.7% del PIB y una tasa de inflación de más de 300% en 1973 (“Chile: An Economy in Transition”, 1979).

respectivamente⁴⁸. Debemos recordar que esas políticas públicas aplicadas estuvieron basadas en un diagnóstico que colocó a las causas estructurales como las más significativas para explicar los problemas económicos del país.

Se puede concluir que el diagnóstico no era el correcto: los problemas del país no se debían a factores de raza, falta de espíritu emprendedor, excesiva dependencia de los recursos naturales, concentración de la estructura de propiedad o incapacidad del sistema capitalista en los países en desarrollo. Es por ello que no nos debe extrañar que las políticas aplicadas, como el modelo de sustitución de importaciones que restringió la competencia, la innovación o las limitaciones al rol del mercado como los precios fijos y las excesivas regulaciones, o las limitaciones al derecho de propiedad, como la estatización de las más importantes actividades productivas, trajeran como resultado un deterioro en el marco de incentivos para el crecimiento del país.

Hoy, después de cinco años de bajo crecimiento económico, es importante tener claridad en esta materia, ya que son tiempos propicios para la reaparición de tesis similares a las mencionadas. Así, hoy se señala que la estrategia de desarrollo que permitió el fuerte crecimiento entre 1984 y 1997 está en crisis⁴⁹ y se vuelve a cuestionar la capacidad de la población y específicamente a nuestra capacidad emprendedora. Se dice que “el problema más grave de la clase empresarial chilena no es sólo de ánimo vital, es también de hábitos y competencias”⁵⁰. Este diagnóstico es coincidente en el fondo, sólo que más atenuado, producto de la época, con el de Aníbal Pinto cuando decía que en el país existía “incapacidad realizadora de una sedicente burguesía divorciada vitalmente de la creación económica”⁵¹. Como veremos más adelante, tal tesis es especialmente grave y errónea pues desconoce uno de los factores más importantes del progreso de los países: el espíritu emprendedor. Como señaló Joseph A. Schumpeter (1957), el desarrollo económico se produce fundamentalmente por el proceso de “creación destructiva” que realizan los empresarios creando nuevos productos,

⁴⁸ Büchi (2000).

⁴⁹ “La Concertación de Chile por un Desarrollo con Justicia” (Octubre/2002).

⁵⁰ *Ibíd.*, Tironi (2002), Pág. 104.

⁵¹ *Ibíd.*, Pinto (1973), Pág. 89.

nuevos servicios, nuevos métodos de distribución, nuevas formas de organización, etc. Este proceso de creación se genera cuando existen los estímulos adecuados para que los innovadores vayan desplazando a los productores menos eficientes. Lo importante es generar las condiciones para que ese espíritu emprendedor se manifieste en realidades concretas a nivel de las empresas y de los mercados. Es decir, si algunos empresarios perdieron “su ánimo vital”⁵², lo importante es que existan las políticas públicas para que ellos sean sustituidos por quienes aún lo mantienen.

¿Por qué crecen los países?

Una visión desde la historia

La historia económica ha avanzado enormemente en el estudio de las causas que explican la prosperidad de los países. Ella ha investigado por qué civilizaciones tan avanzadas como la romana, la china y otras que desarrollaron y tuvieron acceso a nuevos conocimientos no fueron capaces de transformarlos en instrumentos y tecnologías que permitieran un uso masivo de ellos para fines productivos. Se ha estudiado el caso del Imperio Romano, en el cual se llegó a conocer tecnologías como los molinos de agua, que diecisiete siglos más tarde, fueron fundamentales para el progreso de Europa. Alrededor del siglo primero antes de Cristo, Alejandría, que era el centro de innovación tecnológica del Imperio Romano, “poseía virtualmente todas las formas de máquinas que son usadas hoy día, incluso un motor a vapor que sólo se usó para abrir y cerrar las puertas de un templo”⁵³. Otro caso muy interesante es el de la civilización china, donde se inventó la imprenta y el papel en el siglo noveno; es decir, varios siglos antes que en Europa. Cabe recordar que Gutenberg imprimió su primera Biblia en el siglo XIII. La pólvora era conocida en China en el siglo XI en tanto los europeos conocieron su fórmula en el siglo XIV. Se dice que los chinos desarrollaron una máquina hidráulica para el hilado de cáñamo en el siglo XII, quinientos años antes que Inglaterra. Que utilizaron el carbón y el coque en altos hornos de fundición de hierro, produciendo la

⁵² *Ibíd.*, Tironi (2002).

⁵³ Baumol (2002). Pág. 253. Traducción del autor.

increíble cantidad de 125.000 toneladas de hierro bruto a fines del siglo XI, cifra que alcanzó Gran Bretaña sólo setecientos años después⁵⁴.

¿Por qué, a pesar de estos inventos, estas sociedades no crecieron ni progresaron económicamente, aumentando el ingreso por habitante y las condiciones de vida de su población? ¿Cuál es la diferencia con Europa que varios siglos después transforma ese conocimiento y los aplica en forma masiva para aumentar la disponibilidad de bienes y servicios y generar aumentos de ingresos que permitieron un cambio radical en las condiciones de vida de la gran mayoría de la población? Siguiendo a Landes, podemos decir que las causas de por qué en esas sociedades no existió una revolución industrial que transformara esas invenciones en inventos -es decir, en bienes de capital que se utilizaran masivamente-, son “la inexistencia de un mercado libre y la no institucionalización de los derechos de propiedad. El estado chino injería constantemente en la empresa privada, haciéndose cargo de las actividades lucrativas, prohibiendo otras, manipulando los precios, percibiendo sobornos, entorpeciendo el enriquecimiento privado”⁵⁵. En segundo lugar, los valores generales de la sociedad, que se traducían entre otros en el confinamiento de las mujeres en el hogar; por lo tanto, a diferencia de Europa y Japón, China no utilizó para fines productivos su fuerza de trabajo femenina. Y en tercer lugar, la influencia del contexto general que se traducía en un control totalitario de la sociedad; es decir, “es el estado el que mata el progreso tecnológico en China”⁵⁶.

El mismo Landes explica el progreso iniciado con la Revolución Industrial en Europa señalando que entre los factores que están detrás de esa capacidad europea por transformar un descubrimiento tecnológico en una innovación que facilite el progreso, se ubican los valores religiosos culturales, como “el respeto judeo cristiano por el trabajo manual” y su “concepto de la subordinación de la naturaleza al hombre”⁵⁷. El otro elemento fundamental que explicaría el desarrollo europeo es el surgimiento del mercado como instrumento de

⁵⁴ Landes (1999).

⁵⁵ *Ibíd.* Pág. 65.

⁵⁶ Balasz (1974), Págs. 22-23. Traducción del autor.

⁵⁷ Landes (1999), Pág. 67.

interacción económica y asignación de recursos. En palabras de Landes “el espíritu de empresa no conocía trabas en Europa. La innovación tenía éxito y resultaba rentable, y los soberanos y los poderes fácticos tenían una capacidad limitada de frenarla o desalentarla”⁵⁸.

En suma, los ejemplos de Roma y China nos muestran que en esas culturas, habiendo existido invenciones, no aparecieron las instituciones que permitieran transformarlas en innovaciones al servicio del progreso. Esos inventos fueron utilizados sólo por las elites religiosas y políticas. La ausencia de competencia, mercados libres, instituciones como la defensa del derecho de propiedad y el estado de derecho impidieron que se transformaran en instrumentos para el desarrollo económico.

Una visión desde la economía

El avance del conocimiento en las causas del progreso de los países, desde la perspectiva de la economía, también ha sido importante. Ha contribuido a esto el desarrollo de la estadística, los accesos a gigantescas bases de datos y la revolución de la computación, que han permitido procesar enormes cantidades de información histórica y realizar comparaciones entre países.

El crecimiento económico se debe fundamentalmente a la acumulación de factores de producción y a la utilización más eficiente de ellos (Solow, 1957)⁵⁹.

⁵⁸ *Ibíd.*, Págs. 67-68.

⁵⁹ El modelo original de Solow (1957) presenta una función de producción para la economía de tipo $Y=F(K,L,T)$, donde la producción total (Y) es función del capital (K), del trabajo (L) y de la tecnología (T). Por lo tanto, suponiendo una función de producción neoclásica para el trabajo y el capital y una forma particular para la tecnología ($Y=T*F(K,L)$), el crecimiento del producto queda determinado por la tasa de progreso tecnológico o “residuo”, por la tasa de crecimiento del capital y por la tasa de crecimiento del trabajo, estos últimos ponderados por sus respectivas participaciones en el producto: $(DY/Y) = (DT/T) + s_K*(DK/K) + s_L*(DL/L)$.

El problema con esta formulación es que el residuo no representa solamente el progreso tecnológico, sino que contiene también, las mejoras en la calidad de los factores, es decir, medidas que no son consideradas en las mediciones clásicas del capital y del trabajo, como lo son, por ejemplo, las mejoras en capital humano. Por esto, la función antes descrita se amplía para incorporar variables que miden las mejoras en la calidad de los factores, de manera de aislar al residuo de estos efectos. Aún así, y siguiendo a Harberger, este residuo involucra un concepto más amplio que sólo el progreso tecnológico. Para él, éste representa los aumentos de productividad o las “mil y una formas de reducir costos” (Harberger, 1998), término que incluye el progreso tecnológico y la mejora en la productividad total de los factores o externalidades. (Para mayor detalle ver Rosende, 2000).

Mientras mayor sea el capital disponible en un país y mientras mayor sea su fuerza de trabajo, más significativa será la producción de bienes y servicios. Por lo tanto, incrementos del stock de capital a través de aumentos en la tasa de inversión y más personas dispuestas a trabajar, elevan la tasa de crecimiento. No sólo es importante la cantidad de factores, sino que también la calidad de estos factores de producción. Es por ello que la teoría económica moderna señala como factores fundamentales del crecimiento el capital humano que existe en los países; es decir, la educación y la salud de la fuerza de trabajo. Además, el nivel de desarrollo y profundidad del mercado de capitales, ya que éste permite que la inversión en capital sea la adecuada. Pero eso no es todo; existe un factor que en lenguaje técnico se denomina “el residuo” o la “productividad total de factores” (PTF), que explica en parte importante el crecimiento⁶⁰. La PTF no es otra cosa que la utilización más eficiente de los recursos productivos. Al respecto, resulta interesante señalar que si se mide el crecimiento de los países que han alcanzado el desarrollo en un período relativamente largo, como es el que abarca el tramo 1960 a 1990, la contribución al crecimiento de la productividad total de factores alcanza, en promedio, para los 6 países más ricos, un 39%⁶¹. Es decir, de un crecimiento del producto de aproximadamente 4%, 1,6 puntos son explicados por la mejor utilización de los recursos productivos. Por lo tanto, no se trata sólo de acumular más capital y de hacer crecer el empleo y la calidad de la fuerza de trabajo, sino que tanto o más importante que lo anterior es generar las condiciones para hacer una mejor utilización de esos factores productivos.

¿Cuáles son los elementos principales para hacer que un país utilice mejor sus factores productivos o, en otras palabras, para que la productividad total de factores contribuya al crecimiento? Existe hoy una literatura abundante con respecto a esta materia. Algunos enfatizan la innovación que permite una mejor combinación de los recursos productivos para producir bienes⁶²; otros enfatizan el concepto de “reducciones de costo” que hay detrás de la idea de una mejor

⁶⁰ Ver nota anterior.

⁶¹ Easterly y Levin (2000).

⁶² Al respecto ver Aghion y Howitt (1990).

utilización de los recursos productivos⁶³. Están las teorías del “crecimiento endógeno” (Romer, 1987; Lucas, 1988, entre otros), que señalan que existen políticas que al estimular la innovación, el mejoramiento del capital humano o el aprovechamiento de economías de escalas, generan factores externos que permiten una retroalimentación que se traduce en mayor productividad de los factores. Es decir, hay políticas económicas que producen “círculos virtuosos”, especialmente cuando ellas son consistentes.

Desde la perspectiva de las preguntas que nos hemos propuesto contestar en este trabajo no resulta suficiente saber que disponer de más y mejores factores de producción aumenta el producto de los países. Se necesita conocer ¿cuáles son las políticas públicas que inducen a ese aumento de factores productivos y que estimulan a los países a hacer un mejor uso de éstos? Más aún, ¿existen esas políticas o sólo son los vientos favorables de la economía mundial los que producen el crecimiento?; o la que a mi juicio fue la posición más influyente en el país durante el siglo XX: ¿hay factores estructurales que impiden adoptar esas políticas? Así, por ejemplo, si se piensa que en Chile no hay capacidad empresarial, resultará muy difícil o muy poco conveniente en el corto plazo la adopción de políticas que basen el progreso del país en un modelo de economía de mercado, ya que para éste resulta fundamental el dinamismo de la empresa privada.

Afortunadamente, también hay respuesta para esas preguntas. La evidencia histórica y económica moderna es muy abundante en el sentido de que la cantidad y calidad de recursos se explica por las políticas públicas que los países aplican. No son las diferencias en la dotación de recursos, de capital humano o de tecnología las que explican las diferencias de ingresos entre los países. Son más bien, las instituciones y las políticas económicas las que afectan la capacidad de desarrollarse⁶⁴. Son variados los casos de países que han demostrado lo anterior durante los últimos cincuenta años⁶⁵.

⁶³ Al respecto ver Harberger (1998).

⁶⁴ Olson (1982).

⁶⁵ Al respecto ver, Nelson y Pack (1997), Gallego y Loayza (2002), McMahon (2000), Fortin (2002) y Fontaine (1990).

Como ya señalara, hoy existe un acuerdo en la ciencia económica en torno a cuáles son las políticas a nivel macro y microeconómico que inducen a los países a acumular más y mejores recursos. Esas políticas son las siguientes:

- Derecho de propiedad

La evidencia confirma que en aquellos países en donde han existido instituciones que promueven y respetan el derecho de propiedad privada se produce mayor crecimiento económico. La existencia de ese derecho alienta a las personas a ahorrar, a invertir, estimula el espíritu emprendedor al compensar con la propiedad de bienes el riesgo, y promueve un mejor uso de los recursos productivos al poder apropiarse de los beneficios correspondientes. (De Soto, 1986 y North y Thomas, 1973 entre otros.)

- Economías de Mercado

La existencia de una economía de mercado permite un mecanismo ágil de señales a la sociedad que se produce a través de los precios libres de bienes y servicios. Asimismo, que exista libre entrada y salida en los mercados de bienes y factores permite competencia en ellos, y obliga a los agentes económicos a asignar mejor los recursos. La existencia de señales oportunas, de estímulos a hacer mejor las cosas y a satisfacer las necesidades, favorece los aumentos de productividad que requiere el crecimiento. Son las oportunidades de ganancia personal que estimula el mercado libre, las que a su vez producen bienestar a toda la población y satisfacen el bien común de progreso (Friedman, 1980 capítulo 1; Hayek, 1945 y Smith, 1776 entre otros).

- Economía abierta

Cuando los países están abiertos al comercio internacional y practican la libertad de comercio, su desarrollo se basa en las ventajas comparativas; esto es, produciendo aquellos bienes y servicios que pueden proveer relativamente a menor costo y consumiendo bienes domésticos e internacionales que van a ser los más baratos y de mayor calidad. Pero eso no es todo, las economías abiertas también permiten acentuar las reducciones de costos, ya que se aprovechan mejor las economías de escala que se posibilitan al acceder a los mayores volúmenes de producción dado el

enorme tamaño de los mercados internacionales. Igualmente, la apertura facilita la incorporación de nuevas tecnologías al reducir su costo y acceso, promueve la especialización y estimula la competencia con el consiguiente efecto en la inversión y la productividad. (Corbo y Fisher, 1994; Edwards, 1993; y Krueger, 1985; Lucas, 1993, entre otros.)

● “Creación destructiva”

Cuando en un país existen los incentivos para que las personas innoven y emprendan, se produce un círculo virtuoso que permite crecer. Esta dinámica se da en el nivel de las empresas y las industrias. Tras el objetivo de tener más utilidades, ganar más porcentajes de mercado, las empresas buscan “a lo menos mil una modalidad para reducir costos”⁶⁶ y para desarrollar nuevos productos, nuevas formas de producción, nuevas formas de distribución, etc⁶⁷. La literatura especializada lo denomina “creación destructiva”⁶⁸. Este proceso ocurre a partir de un empresario que detecta una oportunidad y obtiene utilidades extraordinarias. Esa información se transmite en el mercado, estimulando la creación de nuevas empresas para captar parte de esas utilidades. Esa dinámica produce aumentos de empleo, inversión y productividad. Al respecto, es importante mencionar que las ganancias de productividad se logran gracias al proceso de competencia en el cual fracasan las firmas más ineficientes y logran sobrevivir las que realizan un mejor uso de los recursos productivos. Así, en países desarrollados sólo un 40 a un 50% de las firmas sobreviven más allá de los siete años. Asimismo, la entrada y salida de firmas en un mercado permite explicar entre un 20 a un 40% del crecimiento total de la productividad⁶⁹.

Son las políticas microeconómicas las que incentivan el fenómeno de “creación destructiva”. Para ello deben permitir la libre entrada a los mercados, la competencia y la salida de las empresas ineficientes. También

⁶⁶ Harberger (1998), pg. 3. Traducción del autor.

⁶⁷ Baumol, 2002.

⁶⁸ Al respecto ver Schumpeter (1957).

⁶⁹ Hemmings, Scarpetta, Tresselt y Woo (2002).

resulta fundamental el no cuestionamiento, a través de las políticas públicas, de la obtención de ganancias extraordinarias. Al respecto son relevantes los impuestos y el mercado financiero.

- Capital Humano

La evidencia también sostiene que aquellos países que invierten y hacen un mejor uso de los recursos para educación y salud poseen mayores tasas de crecimiento. Sistemas educacionales más exigentes, culturas que valoran más la educación y la salud preparan más y mejor a las personas para desenvolverse en el mundo del trabajo (Becker, 1995). Esto es especialmente relevante en un mundo como el actual, donde el conocimiento es el factor más escaso. Pero eso no es todo, al mejorar la calidad del factor trabajo también se producen efectos externos positivos, es decir, otras personas también se hacen más productivas (Lucas, 1993).

- Políticas macroeconómicas

La existencia de políticas que promuevan el equilibrio macroeconómico que se reflejan en bajas tasas de inflación, minimización de los efectos desequilibrantes de los shocks externos, equilibrio fiscal y tipos de cambio real relativamente estables, también han sido fundamentales para explicar los aumentos de inversión, de empleo y de productividad que el crecimiento requiere. Mientras más inestables son los países por desequilibrios en sus cuentas fiscales, monetarias o externas, menores resultarán los estímulos para acumular y hacer mejor uso de los factores productivos. (Barro 1995; Caballero, 2002; Easterly y Levin, 2000 y Harberger, 1998, entre otros.)

- Calidad del Gobierno

Países que son capaces de resolver sus problemas públicos, de implementar oportunamente buenas políticas, que poseen estado de derecho y un sistema político democrático, muestran mayor capacidad de crecimiento dado el rol de equilibrio y estabilidad en las reglas del juego que una sociedad abierta y democrática tiende a producir. Así⁷⁰, cuando las diferencias de

⁷⁰ Foxley A., “Economía política de la Transición”, 1993

política económica entre los sectores influyentes son sustanciales, los niveles de corrupción pública son altos, y el Estado puede extraer a través de impuestos u otros instrumentos importantes recursos al sector privado, los estímulos para invertir e innovar serán bajos. Lo mismo ocurrirá con los esfuerzos para aumentar la productividad. Gobiernos débiles contribuyen también a malos resultados, tanto por razones políticas como por la baja calidad de sus equipos humanos, ya que las presiones de grupos de interés reducen la calidad de las políticas públicas⁷¹.

Este problema ha sido especialmente relevante en América Latina ya que en nuestros países ha existido una lógica de “rentseeking”, donde instituciones o empresas del Estado han sido capturadas por grupos de presión de las más diversas índoles que han utilizado, para su beneficio y no para el bien común, las políticas e instituciones públicas. Quienes más han sufrido las consecuencias de estas prácticas son los sectores más débiles de la sociedad⁷².

Podemos concluir, por lo tanto, que la evidencia que proviene de la ciencia económica es coincidente con la que nos plantea la historia. ¿Qué factor explica el crecimiento de los países?

Lo explica un conjunto de políticas públicas y de instituciones que promueven las mismas para hacer que las personas, actuando con libertad inviertan más, se eduquen más, trabajen más y se vean permanentemente estimuladas a hacer un mejor uso de sus capacidades humanas, de las tecnologías y del capital disponible.

¿Por Qué Creció Chile?

Chile experimentó un fuerte crecimiento de su economía entre 1984 y 1997. Esa realidad permite desmentir que problemas “de raza”, de “geografía” o de “estructuras” impiden el crecimiento del país. Son los mismos habitantes desde

⁷¹ Olson. (1965).

⁷² De Soto (1986).

su perspectiva genética, cultural y de diferencias de clases, los que a fines del siglo veinte hicieron progresar fuertemente al país durante catorce años y que no lo habían logrado durante el período previo. En el mismo territorio, con el mismo clima y riquezas naturales. Aunque en menor medida continúan las diferencias importantes entre los diferentes grupos de la sociedad en materia de ingresos, acceso a la educación, la salud y otros servicios sociales. No obstante ello el país creció.

Esos catorce años son también una fuente valiosa para estudiar en profundidad cuáles son las causas de ese crecimiento. Por fortuna, se ha producido recientemente una gran cantidad de investigación nacional e internacional para explicar este fenómeno. Gallego y Loayza (2002) estudian el crecimiento entre 1986 y 2000 y lo comparan con el período 1961-1985 para Chile y otros 46 países. En esas comparaciones no sólo destaca el alto crecimiento del producto per cápita entre 1986 y 1999 en comparación con el período anterior y con el resto de los países en ese lapso, sino que también su menor volatilidad. Es decir, no sólo fue un crecimiento alto, sino que estuvo sustentado en bases que lo hicieron más estable. Asimismo, el crecimiento se extendió a la mayoría de los sectores de producción y no sólo “en las áreas directamente afectadas por la privatización de empresas públicas como los servicios de utilidad pública, transporte y telecomunicaciones... También otros sectores tuvieron un crecimiento destacable. Por ejemplo, la banca, el comercio y la construcción crecieron a más del 6% por año después de 1985”⁷³.

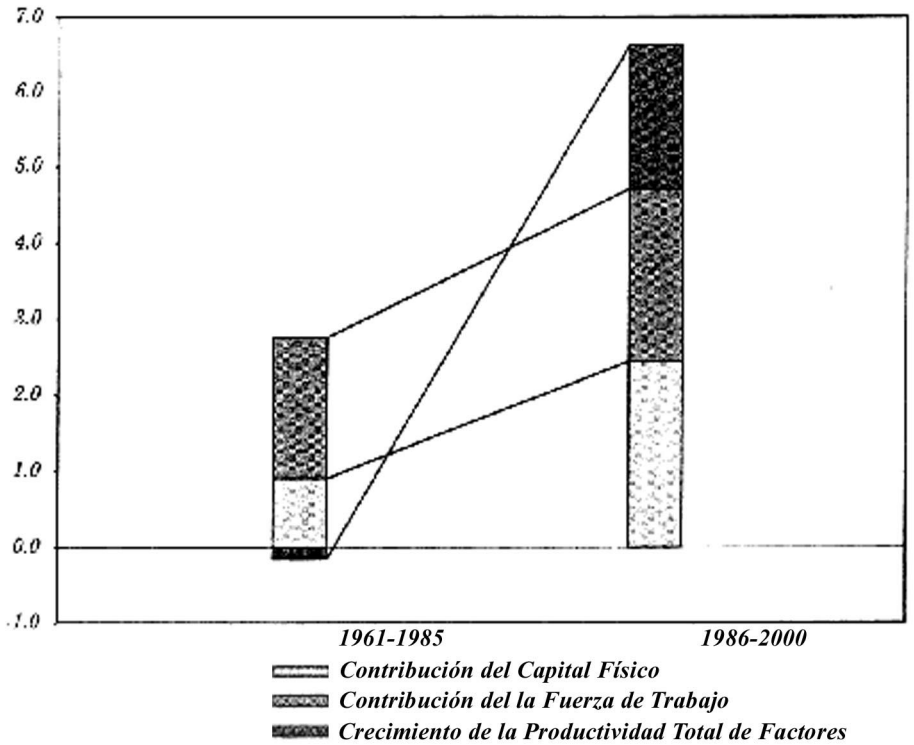
Al descomponer las fuentes de crecimiento se observa que en el período 1986-2000 la contribución al crecimiento total (6,64%) de la acumulación de capital fue 2,46%; la contribución del aumento de la fuerza de trabajo fue 2,22%; y del incremento en la productividad total de factores fue de 1,95%. En tanto que las mismas contribuciones para el período 1961-1985 fueron de 0,95%, 1,77% y –0,18% respectivamente (ver gráfico)⁷⁴.

⁷³ Gallego y Loayza (2002), Pág. 423. Traducción del autor.

⁷⁴ *Ibíd.*

Factores de Crecimiento

Porcentaje



FUENTE: Gallego y Loayza (2002).

Es decir, la experiencia de Chile ratifica la importancia de la acumulación y calidad de los factores de producción, como también el buen uso de ellos recogido en la productividad total de factores o “residuo”.

¿Qué políticas llevaron a esos resultados? Según los mismos autores ellas fueron las que permitieron mejorar la calidad de la educación y de la salud; tener un mercado de capitales profundo para canalizar el ahorro y financiar la inversión; una economía abierta que obligara a una producción más eficiente; un tamaño limitado del gobierno; escasas distorsiones en los precios a través de mercados libres; mayores libertades civiles y más y mejor infraestructura. Adicionalmente, la complementariedad y coherencia de todas las políticas más un entorno externo

favorable, explican nada menos que el 73% del aumento de crecimiento para el período 1986-2000 en relación a 1961-1985⁷⁵. Uno de los aspectos más destacables que confirma el caso chileno, es la relevancia de que todas las políticas públicas sean consistentes con el objetivo del crecimiento. Al respecto, Gallego y Loayza señalan: “esto indica que una estrategia de reformas coherente, dirigida a todos los frentes de política, implica un importante premio por sobre el efecto positivo e independiente de mejoras de política aisladas”⁷⁶.

Otra investigación iluminadora realizada con la técnica econométrica de las series de tiempo es la de Jadresic y Zahler (2000). Ellos investigan si el crecimiento del país se debió a buenas políticas económicas, a la suerte producida por el favorable entorno externo o a condiciones políticas que generaron estabilidad en las reglas del juego. Las conclusiones son que si se compara con la década de los sesenta, el mayor crecimiento de Chile durante los noventa se debe principalmente a las reformas estructurales a favor de una economía de mercado libre y abierta; si se compara con la década de los 70, el mayor crecimiento se explica por la baja inflación de los 90; y si se compara con la década de los 80, el crecimiento se explica por la mejora de los derechos políticos, la menor inflación y la menor tasa de interés externa⁷⁷ (Ver cuadro).

Período	Reformas Estructurales	Inflación	Tasa de Interés Externa	Derechos Políticos	Otros	Total
1990-98 vs. 1961-69	2.5	0.7	-0.1	-0.7	0.2	2.5
1990-89 vs. 1970-79	1.7	4.5	-3.2	1.6	0.0	4.6
1990-89 vs. 1980-89	0.6	0.4	0.9	2.3	0.3	4.5

FUENTE: Jadresic y Zahler (2000).

Textualmente, Jadresic y Zahler concluyen que “los factores clave detrás del rápido aumento del crecimiento de la productividad en los 90, fueron las reformas estructurales que comenzaron a mediados de los 70 y que continuaron

⁷⁵ *Ibíd.*

⁷⁶ *Ibíd.*, Pág. 446. Traducción del autor.

⁷⁷ Jadresic y Zahler (2000).

y se profundizaron en los 80 y los 90, el relativo ambiente de baja inflación que prevaleció durante los 90 y el mejoramiento de los derechos políticos observado desde fines de los 80... Para resumir, los resultados anteriores respaldan las hipótesis que plantean que el aumento en el crecimiento de la productividad se debió a buenas políticas públicas y al cambio político. Al mismo tiempo, socavan la hipótesis de la *buena suerte* como una explicación relevante del fenómeno⁷⁸.

Para profundizar aun más la comprensión del crecimiento chileno resulta interesante analizar otros trabajos que miran este proceso desde una perspectiva más microeconómica o sectorial. Ello es relevante por cuanto los aumentos de productividad, de inversión, de capacitación, etc., se dan a nivel de las firmas y las industrias. Es la dinámica de la competencia que, a su vez, produce creación y destrucción de firmas la que explica en gran parte las causas del crecimiento⁷⁹. Este fenómeno planteado intelectualmente y comprobado empíricamente a nivel internacional⁸⁰, también se ha medido en Chile. Así, en el período 1981-1992 nacieron anualmente un 8% de las plantas y desaparecieron un 8,7%, siendo las primeras 6,2% más productivas que las salientes⁸¹. Entre 1986 y 1997, período de un crecimiento muy superior, salieron del mercado anualmente cerca del 7% de las plantas y al cabo de diez años habían salido más del 50%⁸². ¿Qué nos enseña la experiencia chilena al respecto? ¿Qué políticas públicas inducen a esos aumentos de inversión y productividad a nivel de las empresas?

Una de esas políticas públicas es la tributaria, especialmente por el efecto que los impuestos pueden tener en estimular el ahorro y la inversión. Al respecto, Hsieh y Parker (2002) investigan el impacto de la reforma tributaria iniciada a mediados de los 80. Cabe recordar que en esa reforma tributaria, junto con reducirse el impuesto a las empresas, se modificó la base tributaria, reduciéndose en forma importante los impuestos a las utilidades reinvertidas en las compañías. Se trataba de acercar el sistema tributario nacional a lo que se conoce como el

⁷⁸ *Ibíd.* Págs. 18-20. Traducción del autor.

⁷⁹ Al Respecto ver Baumol (2002), Harberger (1998) y Schumpeter (1957).

⁸⁰ Ver Hemmings, Scarpetta, Tressel y Woo (2002) entre otros.

⁸¹ Camhi, Engel y Micco (1997).

⁸² Cabrera, De la Cuadra, Galetovic y Sanhueza (2002).

impuesto al consumo⁸³; es decir, liberar de la carga tributaria a la inversión, con lo cual se estimula ese factor del crecimiento que, a su vez, posee efectos externos en aumentos de productividad. Los ya mencionados autores, investigadores de la Universidad de Princeton, concluyen que la reforma tributaria mencionada fue “una significativa y directa causa del auge económico experimentado desde mediados de los ochenta”⁸⁴. Así, con datos a nivel de la industria y de plantas se muestra “que la reducción en los impuestos de las utilidades retenidas permitieron a las firmas con restricciones financieras tomar las oportunidades ofrecidas... El aumento en el ahorro asociado con el *boom* de la inversión fue casi exclusivamente explicado por un aumento del ahorro de las empresas⁸⁵”.

Otra reforma microeconómica que tuvo un impacto importante en el crecimiento fue la reforma previsional⁸⁶. Ésta facilitó el empleo al reducir el impuesto al trabajo y estimuló el ahorro al eliminar contra-incentivos y al fortalecer el mercado de capitales. De acuerdo a Klaus Schmidt-Hebbel “un cuarto del aumento en el crecimiento puede atribuirse a la reforma de pensiones”⁸⁷.

También la experiencia nacional es iluminadora en relación al impacto a nivel de empresas e industrias que produjo la rebaja de aranceles aduaneros. Pavnik (2000) investiga lo ocurrido en más de 4.000 plantas de la industria manufacturera chilena en el período 1979 a 1986. El impacto de la apertura comercial de ese período fue un aumento en la productividad de las firmas que competían con las importaciones de entre 3 y 10% superior a la de las empresas de sectores que no eran afectados por la mayor competencia internacional. Asimismo, la desaparición de plantas contribuyó al aumento de productividad, dado que ellas eran en promedio 8% menos productivas que las que sobrevivieron. Resulta relevante constatar que la productividad agregada creció en un 25,4% y en un 31,9% a lo largo de un período de siete años en el sector

⁸³ Al respecto ver Browning y Browning (1979), Büchi (1993) y Büchi (1994).

⁸⁴ Hsieh y Parker (2002), Pág. 27. Traducción del autor.

⁸⁵ *Ibíd.* Pág. 27. Traducción del autor.

⁸⁶ Piñera José, “El Cascabel al gato...”

⁸⁷ Schmidt-Hebbel (1998).

orientado a las exportaciones y en la producción nacional que compite con importaciones, mientras que las ganancias en los sectores que producían bienes no sujetos a la competencia internacional fueron sólo de 6% en el mismo período⁸⁸.

Así como la apertura al comercio internacional provoca una dinámica de inversión y productividad, también otras políticas como la desregulación de mercados y las privatizaciones de empresas estatales producen efectos similares. Generalmente, los procesos de desregulación eliminan las barreras legales y administrativas que dificultan la entrada a los mercados o la introducción de nuevos productos. Asimismo, las privatizaciones, cuando van acompañadas de la derogación de normas que les han otorgado privilegios monopólicos a las empresas estatales, producen una dinámica de mayor competencia que induce a la inversión y a aumentos en la productividad de los factores. Liu (1993) investigó el impacto de este tipo de políticas durante un período de ocho años (1979-1986), concluyendo que las ganancias de productividad obtenidas en ese lapso “sugieren que las reformas microeconómicas -incluyendo liberación comercial, privatización y desregulación- fueron efectivas en discriminar entre productores eficientes e ineficientes”⁸⁹ y que “la eficiencia es en promedio mayor en las plantas que sobrevivieron que en aquellas que tuvieron que terminar sus actividades en 17 de un total de 25 industrias a un nivel significativo”⁹⁰.

Finalmente, nuestra experiencia confirma a la internacional respecto del impacto que a nivel de las firmas producen las políticas que introducen mayores rigideces y restricciones en el mercado del trabajo. La evidencia europea muestra que “altos costos de contratación y despido debilitan los resultados en productividad, especialmente cuando los salarios y/o la capacitación no son capaces de contrarrestar los mayores costos, induciendo, por lo tanto, a ajustes no óptimos entre trabajo y tecnología y un menor incentivo para innovar”⁹¹.

⁸⁸ Pavnik (2000).

⁸⁹ Liu (1993), pgs. 219-220. Traducción del autor.

⁹⁰ *Ibíd.*, pg. 230. Traducción del autor.

⁹¹ *Ibíd.* Hemmings, Scarpetta, Tressel y Woo (2002), pg. 26. Traducción del autor.

Así, Bergoeing y Morandé (2001) estiman que las reformas laborales discutidas durante los últimos años en el país, que precisamente encarecen el despido y elevan los costos de contratación, habrían tenido un efecto equivalente a un mayor impuesto a la mano de obra de 6,75% ⁹².

La revisión de los trabajos empíricos que explican el crecimiento de Chile desde mediados de los 80 hasta gran parte de los 90 ratifica lo que tanto la historia como la ciencia económica nos decían sobre las políticas que inducen al desarrollo. Al respecto podemos concluir que la experiencia chilena es un nuevo antecedente que ratifica qué tipo de políticas son las que producen las condiciones para crecer.

Conclusiones

En este trabajo hemos analizado el problema del desarrollo intentando explicar cuáles son sus principales causas. A la luz de la experiencia internacional, dada por la investigación histórica y económica más reciente y del estudio del caso de Chile, se puede señalar que el progreso depende en forma sustancial, aunque no exclusiva, de las políticas públicas, especialmente de aquellas que generan una dinámica en la sociedad, de innovación, de reducción de costos, de aumento de la riqueza, etc. Se ha podido comprobar que esa dinámica se produce en países con economías de mercado libre, abiertas al comercio internacional; con instituciones que protejan y estimulen el derecho de propiedad, con políticas que produzcan un equilibrio macroeconómico, con sociedades democráticas y estados de tamaño limitado que produzcan gobernabilidad y estimulen la creatividad.

Se desprende de lo anterior que el Estado es fundamental para alcanzar el desarrollo. En efecto, buenas políticas públicas, la construcción y funcionamiento de instituciones adecuadas y la función macroeconómica son, en gran parte, responsabilidad del Estado. En consecuencia, para crecer no se requiere de un Estado pasivo o ausente, sino de uno “potenciador del crecimiento”⁹³. Lo anterior

⁹² Bergoeing y Morandé (2001),

⁹³ Olson (2001).

no debe ser mal interpretado; no debe ser un Estado activista o intervencionista, sino uno que a través de las políticas públicas “crea un ambiente que estimula los aumentos de productividad”⁹⁴.

Un ejemplo de lo que no se debe hacer es seleccionar a las empresas, a las industrias o a las actividades que se desea privilegiar creyendo que ellas deben hacer crecer al país. Ello suele resultar un fracaso dada la incapacidad del Estado para seleccionar a los ganadores. Pero además, tiene el costo adicional de producir una discriminación en contra de las oportunidades de otros sectores que sí poseen potencial de desarrollo⁹⁵. La evidencia chilena e internacional es abundante para señalar los perjuicios que estas políticas acarrearán y lo erróneo que significaría para Chile insistir en ellas.

Lo que sí se debe hacer es fortalecer el derecho de propiedad, como ocurrió cuando en el año 1982 se dictó la ley sobre concesiones mineras⁹⁶, la cual consagró que cuando existe una expropiación se debe indemnizar al expropiado de acuerdo al concepto del valor presente de los flujos futuros o, en otras palabras, cancelando el valor económico del recurso expropiado. Esa norma, más la profunda señal de estabilidad que produjo el retorno a la democracia y el no cuestionamiento de esa ley, permitieron que la inversión privada en minería creciera a la tasa de 18,6% entre 1992 y 2000. Otro ejemplo lo constituye la implementación de políticas que abran mayores oportunidades para el sector privado, como ocurrió con la privatización de empresas del sector de las telecomunicaciones y de la energía eléctrica, que permitió aumentar la productividad del sector. Como se aprecia en un trabajo de Bernstein (2003)⁹⁷, el número de trabajadores por energía vendida desciende de casi 0,8 trabajadores por GWh, en el año 1984, a 0,5 en el año 1990. Otro ejemplo de la misma naturaleza es lo que ha ocurrido recientemente con la participación privada en la inversión en infraestructura vial. Ésta, hace sólo diez años atrás, no representaba más de 0,5% de la inversión pública total en este concepto y en el

⁹⁴ Porter Michael E (1998).

⁹⁵ Al respecto ver Noland y Pack (2002) y Sala-i-Martin (2002).

⁹⁶ Piñera, José (2002).

⁹⁷ Bernstein, Sebastián (2003).

año 2002 representó un 46%. En la misma dirección actúan las políticas que introducen competencia en los mercados a través del dictamen de leyes, decretos, reglamentos que hacen más fácil la entrada a ellos. Así, por ejemplo, sucedió con la apertura a la competencia del mercado de telecomunicaciones de larga distancia, gracias a lo cual en el año 1994 -luego de esta reforma- el tráfico de llamadas de larga distancia aumentó en un 46,2%⁹⁸.

En suma, se podría mencionar una gran cantidad de casos que muestran cómo la acción del Estado es fundamental para generar las políticas y el ambiente que permite el desarrollo. Se dice que ese tipo de políticas están agotadas⁹⁹. Ello es un profundo error. La evidencia que señala lo contrario es muy significativa. Beyer y Vergara (2001)¹⁰⁰ señalan que el país no ha podido continuar su proceso de crecimiento por la falta de reformas microeconómicas, tales como una reforma educacional que enfatice el mejoramiento de la calidad, reformas que favorezcan la creación de nuevas empresas o que mejoren la eficiencia del Estado. Según esas investigaciones, si el país mejorara la calidad de la educación, alcanzando el nivel promedio medido por la prueba internacional de matemáticas y ciencias (TIMSS), se podría aumentar la productividad total de factores en cerca de 0,7 puntos porcentuales. Si a la vez mejorara la calidad del Gobierno, alcanzando a los países con mejor desempeño mundial, la productividad total de factores podría aumentarse en 0,8 puntos porcentuales¹⁰¹.

Podemos concluir respondiendo las preguntas que originan este trabajo: el país puede alcanzar las metas de desarrollo que se ha propuesto. El crecimiento no es producto de la suerte ni de un cambio de estructuras. Es, principalmente, el resultado de adecuadas instituciones y políticas públicas. Grandes avances se han producido al respecto durante los últimos treinta años. Así fue posible crecer a tasas anuales de 7% en el período 1984-1997. Para retornar a esos

⁹⁸ Informe Estadístico 1 (2000) y 2 (2001), Subsecretaría de Telecomunicaciones.

⁹⁹ *Ibíd.*, “La Concertación de Chile por un Desarrollo con Justicia” (2002).

¹⁰⁰ Beyer B., Harald and Rodrigo Vergara (2001), “Productivity and Economic Growth: The Case of Chile”.

¹⁰¹ Existen diversos trabajos que proponen una agenda global y coherente de políticas públicas que permitirían retomar el crecimiento alto y sostenido. Al respecto ver Libertad y Desarrollo (2001), Centro de Estudios Públicos (2001) y Vial J. (2003).

niveles debemos por un lado mantener esas políticas e instituciones y por otro, construir los acuerdos políticos para realizar las nuevas reformas que impulsen el espíritu emprendedor. El país no se merece repetir la experiencia de “desarrollo frustrado” durante este siglo que se inicia.

Bibliografía

- Ahumada, Jorge (1964), “En Vez de la Miseria”, *Cuarta Edición*, Editorial del Pacífico, Santiago de Chile.
- Aghion Philippe and Peter Howitt (1990), “A Model of Growth Through Creative Destruction”, *Working Paper* No. 3223, NBER.
- Balasz, Etienne (1964), “Chinese civilization and bureaucracy: variations on a theme”, *Yale University Press*, New Haven.
- Barro, Robert J. (1995), “Economic Growth”, McGraw-Hill, Nueva York.
- Baumol, William J. (1999), “Hypotheses on Routinization of Innovation”, Chapter 9 in R. Sato, R. Ramachandran and K. Mino (eds.), *Global Competition and Integration*, Boston: Kluwer Academic Publishers, pp. 209-228.
- Baumol, William J. (2002), “The Free-Market Innovation Machine”, *First Edition*, Princeton University Press, Princeton and Oxford.
- Becker, Gary S. (1995), “Human Capital and Economic Growth”, *Prague Economic Papers*, v4 n3, September, pp. 223-28.
- Bergoeing, Rafael y Felipe Morandé (2001), “Crecimiento, Empleo e Impuesto al Trabajo”, *Documento de Trabajo* N° 127, CEA, Universidad de Chile.
- Bernstein, Sebastián (2003), “Sector Eléctrico” en “Soluciones Privadas a Problemas Públicos”, Cristián Larroulet editor, pgs. 175-214.
- Beyer, Harald y Rodrigo Vergara (2001), “¿Qué Hacer Ahora? Propuestas para el desarrollo”, Centro de Estudios Públicos, pg. 5.

- Beyer B., Harald and Rodrigo Vergara (2001), “Productivity and Economic Growth: The Case of Chile”, *Documento de Trabajo* 174, Banco Central de Chile.
- Browning, Edgar K. And Jacqueline M. Browning (1979), “Public Finance and the Price System”, Macmillan Publishing Co., Inc., United States of America.
- Büchi, Hernán (1993), “La Transformación Económica de Chile. Del Estatismo a la Libertad Económica”, *Primera Edición*, Grupo Editorial Norma, Colombia.
- Büchi, Hernán (1994), “Fiscal Policy, Economic Reforms and Private Sector Development: The Chilean Experience”, Institute for Policy Reform.
- Büchi, Hernán (2000), “Latin America and the Free Society”, Documento Presentado en The Mont Pélerin Society General Meeting, Santiago, Chile, 12-17 Noviembre .
- Caballero, R. (2002), “Coping with Chile’s External Vulnerability: A Financial Problem”, en *Economic Growth: Sources, Trends, and Cycles*, Banco Central de Chile, 2002.
- Cabrera, Ángel, Sergio De la Cuadra, Alexander Galetovic y Ricardo Sanhueza (2002), “Las PYME: quiénes son, cómo son y qué hacer con ellas”, *Paper* 27, Universidad de Concepción.
- Camhi, Alexis, Eduardo Engel y Alejandro Micco (1997), “Dinámica de Empleo y Productividad en Manufactura: Evidencia Micro y Consecuencias Macro”, *Documento de Trabajo* 19. CEAL U. de Chile
- Camhi, Rosita (2000), “Reducir la Pobreza: Una Tarea de Todos”, *Serie Informe Social* N° 60, Octubre, Instituto Libertad y Desarrollo.

Centro de Estudios Públicos (2001), Beyer H. Y Vergara R. Ed., “¿Qué hacer ahora? Propuestas para el desarrollo”.

Chile: An Economy in Transition (1979), Report N° 2390-CH, The World Bank.

Corbo, Vittorio, and Stanley Fisher (1994), “Lessons from the Chilean Stabilization and Recovery”, In *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*, edited by B. Bosworth, R. Dornbusch, and R. Labán. Washington: Brookings Institution.

Corbo, Vittorio y José Anonio Tessada (2002), “Growth and Adjustment in Chile: A Look at the 1990s”, en *Economic Growth: Sources, Trends, and Cycles*, Banco Central de Chile, 2002.

De Soto, Hernando (1986), “El Otro Sendero”, El Barranco, Perú: Instituto Libertad y Democracia.

De Soto, Hernando (2001), “The Mistery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else”, New York: Basic Books.

Díaz, José, Rolf Lüders y Gert Wagner (2002), “La República en Cifras. Chile 1810-2000”, manuscrito para presentación al Banco Central de Chile, 30 de septiembre.

Easterly, William y Ross Levin (2000), “It’s not factor accumulation: Stylized Facts and Growth models”, en *Economic Growth: Sources, Trends, and Cycles*, Banco Central de Chile, 2002.

Edwards, Sebastián (1993), “Openness, Trade Liberalization and Growth in Developing Countries”, *Journal of Economic Literature*, September.

Ellsworth, P. T. (1945), “Chile: An economy in transition”, *Primera Edición*, The Macmillan Company, New York.

- Encina, Francisco A. (1978), “Nuestra Inferioridad Económica”, *Cuarta Edición*, Editorial Universitaria, Chile.
- Fontaine, Juan Andrés (1990), “Observaciones sobre la Experiencia Macroeconómica Chilena de 1985-1989”, *Estudios Públicos* N° 40, Centro de Estudios Públicos, Chile.
- Fortin, Pierre (2002), “The Irish Economic Boom: Facts, Causes and Lessons”, *Discussion Paper 12*, Industry Canada Research Publications Program, Université du Québec à Montréal and Canadian Institute for Advanced Research, May.
- Foxley, Alejandro (1993) “Economía Política de la Transición”. Ediciones Dolmen.
- Ffrench Davis, Ricardo (1973), “Políticas Económicas en Chile 1952-1970”, Ediciones Nueva Universidad, Universidad Católica de Chile.
- Friedman, Milton and Rose D. Friedman (1980), “Free to Choose”, *First Edition*, Harcourt Brace Jovanovich, United States of America.
- Gallego, Francisco y Norman Loayza (2002), “The Golden Period for Growth in Chile: Explanations and Forecasts”, *Documento de Trabajo* 146, Banco Central de Chile.
- Harberger, Arnold C. (1998), “A Vision of the Growth Process”, *American Economic Review*, vol. 88, pp. 1-32.
- Hayek, F.A., (1945), “The Use of Knowledge in Society”, *American Economic Review*, vol. 35, N° 4, September, pp. 519-530.

Hemmings, Philip, Stefano Scarpetta, Thierry Tresselt and Jaejoon Woo (2002), “The Role of Policy and Institutions for Productivity and Firm Dynamics: Evidence From Micro and Industry Data”, *Unclassified Working Paper* 15, Organization for Economic Co-operation and Development.

Hsieh, Chang-Tai and Jonathan A. Parker (2002), “Taxes and Growth in a Financially Underdeveloped Country: Explaining the Chilean Investment Boom”, *Working Paper*, Princeton University.

Informe Estadístico 1 (2000), “Estadísticas Básicas del Sector de las Telecomunicaciones en Chile: 1990-Primer Semestre 2000”, *Serie Informes Estadísticas del Sector de las Telecomunicaciones* 1, Subsecretaría de Telecomunicaciones, Septiembre.

Informe Estadístico 2 (2001), “Estadísticas Básicas del Sector de las Telecomunicaciones en Chile: 1990-2000”, *Serie Informes Estadísticas del Sector de las Telecomunicaciones* 2, Subsecretaría de Telecomunicaciones, Abril.

Irarrázabal P., Guadalupe y Magdalena Piñera (1996), “Chile: Discursos con Historia”, *Primera Edición*, Editorial Los Andes, Pág. 37.

Jadresic, Esteban y Roberto Zahler, 2000, “Chile’s Rapid Growth in the 1990s: Good Policies, Good Luck, or Political Change?”, *IMF Working Paper* 00/153.

Keynes, John Maynard (1936), “The General Theory of Employment, Interest and Money”, Macmillan Cambridge University Press, Londres.

Krueger, Anne O. (1985), “Trade Policies in developing Countries”, in Ronald W. Jones and Peter A. Kenen, eds., *Handbook of International Economics*, Vol. 1, Amsterdam: North Holland.

- La Concertación de Chile por un Desarrollo con Justicia (2002), Documento presentado por 15 parlamentarios y publicado en “El Mercurio” Octubre 5 del año 2002.
- Landes, David S. (1999), “La riqueza y pobreza de las naciones”, *Primera Edición*, Editorial Crítica, Barcelona.
- Larraín, Felipe y Jeffrey Sachs (1994), “Macroeconomía en la Economía Global”, *Primera Edición*, Prentice may Hispanoamericana, S.A.
- Larraín, Jorge (2001), “La Identidad Chilena”, *Primera Edición*, LOM Ediciones, Octubre, Santiago.
- Larrroulet, Cristián. ed. “Chile 2010: el Desafío del Desarrollo”, Libertad y Desarrollo (2001).
- Liu, Lili (1993), “Learning, and Productivity Change Evidence from Chile”, *Journal of Developments Economics* 42, North Holland, pp. 217-242.
- Lucas, R. (1988), “On the Mechanics of Economic Development”, *Journal of Monetary Economics*, July, 22:1, pp. 3-42.
- Lucas, Robert E., Jr. (1993), “Making a Miracle”, *Econométrica*, March, 61 (2), pp. 251-72.
- McMahon, Fred (2000), “Road to Growth: Lagging Economies Become Prosperous”, Atlantic Institute for Market Studies, Halifax, Nova Scotia.
- Nelson, Richard and Howard Pack (1997), “The Asian Miracle and Modern Growth Theory”, *Working Paper* 1881, The World Bank.
- Noland, Marcus and Howard Pack (2002), “Industrial Policies and Growth: Lessons from International Experience, en *Economic Growth: Sources, Trends, and Cycles*, Banco Central de Chile, 2002.

- North, Douglass C. and Robert Paul Thomas (1973), “the Rise of the Western World”, Cambridge University Press, Cambridge.
- Olson, Mancur, Jr. (1965), “La Lógica de la Acción Colectiva”, México, Eudema, 1993.
- Olson, Mancur (1982), “The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities”, New Haven: Yale University Press.
- Olson, Mancur (2001), “Poder y Prosperidad”, *Primera Edición en Argentina*, Siglo Veintiuno de Argentina Editores.
- Pavnik, Nina (2000), “Trade liberalization, exit, and productivity improvements: evidence from chilean plants”, *Working Paper 7852*, NBER.
- Pinto, Aníbal (1973), “Chile, un caso de desarrollo frustrado”, *Tercera Edición*, Editorial Universitaria, Chile.
- Piñera, José (2002) “Fundamentos de la Ley Constitucional Minera”, SONAMI
- Porter, Michael E. (1998), “The Competitive Advantage of Nations”, Free Press
- Prebisch, Raúl (1950), “Economic Development of Latin America and Some of its Principal Problems”, United Nations, New York.
- Romer, Paul (1987), “Growth Based on Increasing Returns Due to Specialization”, *American Economic Review*, May, 77:2, pp. 65-62.
- Rosende, Francisco (2000), “Teoría Macroeconómica. Ciclos Económicos, Crecimiento e Inflación”, *Primera Edición*, Ediciones Universidad Católica de Chile.

- Sala-i-Martin, Xavier (2002), "Fifteen Years of New Growth Economics: What Have We Learned?" en *Economic Growth: Sources, Trends, and Cycles*, Banco Central de Chile.
- Schmidt-Hebbel Klaus (1998), "Does Pension Reform Really Spur Productivity, Saving and Growth? Banco Central de Chile.
- Schumpeter, Joseph A. (1957), "Teoría del Desarrollo Económico", *Segunda Edición*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Smith, Adam (1776), "La Riqueza de las Naciones", Edited by Edwin Cannan, London: Methuen, 1904.
- Solow, Robert M. (1957), "A Contribution to the Theory of Growth", *Quarterly Journal of Economics* 70, 1 (febrero), pp. 65-94.
- Tironi, Eugenio (2002), "El Cambio está Aquí", *Primera Edición*, Editorial Sudamericana Chilena S.A., Chile.
- Vial, Joaquín (2003), "Competitividad y Perspectivas de Crecimiento de Chile en las próximas décadas". Serie Estudios Cieplan.

CAPÍTULO VII

UN PROYECTO PARA AMÉRICA LATINA: EL CONSENSO DE CHILE

*Raúl Sanhueza y Ángel Soto**

La preocupación por América Latina es recurrente en Chile. Ello es lógico, no sólo porque la región constituya su entorno natural y obligado, sino porque es en ella donde ha quedado más en entredicho el contenido principalmente declaratorio de su política exterior.

Un punto de partida en cualquier análisis sobre América Latina es una afirmación de consenso: Latinoamérica vive una crisis. Más aún, la crisis ha llegado a ser un componente de la vida latinoamericana de los últimos setenta años. Cada generación ha debido enfrentar una o más situaciones críticas. Los ciudadanos argentinos, por ejemplo, que hoy tienen cincuenta años vivieron las convulsiones políticas de los 70, la “década perdida” de los 80 y se estremecieron ante el “que se vayan todos” de diciembre de 2001.

Efectivamente, en la historia regional coexisten largos períodos de dificultades con cortas etapas de estabilidad en un marco general de frustración y subdesarrollo, asentando la idea de “crisis” en América Latina.

* Agradecemos muy especialmente a Alejandro San Francisco, Pedro Isern, Carlos Malamud y Rogelio Núñez sus orientaciones y comentarios.

La mayoría de los analistas de América Latina contemporánea destacan su inestabilidad política, marcada con frecuencia por la dictadura. Aquí, los norteamericanos y los europeos se han sentido especialmente atraídos por esta situación: ¿Por qué la dictadura?, ¿Por qué no la democracia? La preocupación no es reciente, Skidmore (1999) señala que ya en 1930 un americano observaba: “Se suceden los años y surgen la ansiedad y el descontento de un pueblo mal equipado que intenta establecer formas de gobierno verdaderamente republicanas”. Es como si la historia política de las repúblicas latinoamericanas se constituyera en una crónica de períodos alternativos de libertad y despotismo.

Efectivamente, tras el proceso de Independencia, las diferencias culturales, raciales y de desarrollo económico que ya antes separaban a los virreinos y capitanías de España y Portugal en el Hemisferio Occidental se fueron acentuando y cambiando de sentido. Países antes centrales para los Imperios coloniales perdieron importancia relativa y los otrora marginales pasaron a ser los relevantes. La ruptura del orden monárquico precipitó a la mayoría de los Estados sucesores a la anarquía, de la cual sólo algunos lograron emerger en pocos años estableciendo un nuevo orden, basado las más de las veces en el predominio de caudillos providenciales (de Rosas a Porfirio Díaz) que en la existencia de instituciones. La anarquía, las aventuras bélicas, la incapacidad de reconocer los cambios en el escenario mundial y la presencia del Imperio Británico, y aun la geografía provocaron también cambios en la relación de fuerzas de esos Estados: algunos perdieron y quedaron estancados; otros tuvieron sucesivas etapas de crecimiento, orden, disolución y retroceso (como es el caso de México, con el “porfiriato”, la revolución y la consolidación del PRI) y apenas unos pocos crecieron, en cultura, territorio y población, siempre gracias a un orden creado por la fuerza de las armas y de las ideas, de los cuales Chile, la Argentina y Brasil fueron ejemplo¹⁰².

En la búsqueda de razones explicativas a este fenómeno, la intelectualidad latinoamericana ha sido prolífica a la hora de analizar las causas de estas crisis recurrentes y del subsiguiente subdesarrollo de nuestra región. Así, nos

¹⁰² Para el caso de Chile véase San Francisco, 2002.

encontramos con que desde los cuestionamientos a la colonización hasta la teoría de la dependencia, abundan explicaciones sobre el “atraso” latinoamericano.

¿Qué falla en América Latina o con los latinoamericanos? Algunas de las respuestas que hasta ahora se han dado las podemos agrupar en dos razones fundamentales:

Un primer cuerpo de “teorías conspirativas”, que cree que el “atraso” es responsabilidad histórica de “alguien” externo a la región (los colonizadores españoles, el imperialismo británico, la hegemonía estadounidense, la globalización). En tanto que un segundo grupo de “teorías flagelantes” pone el acento en causas endémicas. Los retrasos atávicos se deben a la existencia de los primeros habitantes o a modelos degenerados de colonización, incluyendo explicaciones mezcladas con epítetos racistas, simplificaciones psicológicas, trivialidades geográficas y distorsiones culturales, según las cuales América Latina no conseguiría lograr la democracia porque sus gentes de piel oscura (negros e indios) no eran adecuadas para ella; o porque los apasionados temperamentos latinos no la soportaban, los climas tropicales la impedían de algún modo, o las doctrinas de la Iglesia Católica la inhibían. Estas circunstancias -para algunos- explicarían el subdesarrollo de la región traducido en que las naciones latinoamericanas asumirían formas de organización social (oligárquicas), de dominio de la tierra (latifundio), de economía (monoproducción), de política (pretorianismo y debilidad de los partidos políticos) y de Estado (débil, parasitario, clientelista).

Sin embargo, estos análisis adolecen de dos problemas: en primer lugar, su finalidad no es explicativa, sino principalmente auto exculpatoria: la responsabilidad del subdesarrollo latinoamericano no es de “nosotros los latinoamericanos”, sino “de otros”, planteando la equivocada idea de: “somos pobres porque ellos son ricos”. Además, estas teorías minimizan la existencia de un sistema internacional general que condiciona la región, y no consideran la interacción asimétrica recíproca entre los sistemas latinoamericano y global. No es que este orden global sea ignorado; para “conspiradores” y “flagelantes”

constituye el telón de fondo de la subordinación latinoamericana, asumiendo, por ende, un contenido negativo. Igualmente, para ambos grupos, la globalidad es considerada un dato inmovible, una realidad monolítica e inmodificable, y cuya presentación no admite resquicios.

La configuración del sistema global ha sido una de las variables más dinámicas en la historia reciente de los países latinoamericanos. Emergimos a la independencia gracias a las tensiones generales que se derivaban de las invasiones napoleónicas; nos organizamos como países bajo el marco protector del Concierto Europeo; presenciamos la crisis y destrucción de este sistema y la implantación de uno nuevo, de alcance mundial (con la incorporación de Japón y de los Estados Unidos de América); fuimos testigos de la caída de este modelo y de su reemplazo, luego de la II Guerra Mundial, por la estructura bipolar de la Guerra Fría; para terminar, durante los 90, vimos el paso a lo que Samuel Huntington denomina el “uni-multilateralismo”. En síntesis, cualquier análisis sobre América Latina, tiene que mirar al mundo.

¿Una o veinte Latinoamérica (s)?

De una manera novedosa, la obra de Marcel Niedergang *Les 20 Amériques latines* ha recobrado actualidad.

América Latina es una unidad en la diversidad. Cualquier categorización que hagamos de ella será general, constituyendo una región que se resiste al análisis fácil. No obstante eso, y dejando de lado denominaciones tales como “Iberoamérica” o “Hispanoamérica” (de connotación neocolonial), los autores latinoamericanos debaten dos conceptos aparentemente enfrentados: la vieja idea de América Latina (que identifica al conjunto de países al sur del Río Grande), y la concepción geográfica de “América del Sur” (que describe el conjunto de naciones que se extiende al sur del istmo de Panamá).

Esta divergencia semántica trasunta una perspectiva geopolítica; los promotores del “sud americanismo”, principalmente brasileños, tienden a identificar sustantivamente el área en donde Brasil pretende ejercer su hegemonía, la cual

sería menos permeable a influencias externas, como por ejemplo México unido por fuertes lazos económicos con los Estados Unidos.

De una manera más extensiva, la idea sudamericana es abrazada por quienes se oponen al creciente predominio estadounidense. En ese sentido, comprensiblemente, los latinoamericanistas se cuentan entre quienes promueven la integración con América Central y México e intentan limitar el liderazgo brasileño.

Dado que la afirmación de este liderazgo subregional, y la consiguiente rivalidad mexicano-brasileña son procesos en desarrollo, no estamos en condiciones de determinar el resultado de la controversia. Debemos considerar que desde una perspectiva sudamericana, la pertenencia de México al Grupo de Río debería ser suficiente para afirmar su limitada solidaridad regional. Sin embargo, en la última Cumbre del MERCOSUR, México solicitó el *status* de país asociado (que ya gozan Chile y Bolivia). Más aún, advertimos que las políticas exteriores nacionales recurren liberalmente a ambos conceptos, según los desafíos concretos. Al enfrentar la pretensión brasileña de un puesto como miembro permanente del Consejo de Seguridad, la Argentina sudamericanista no tiene inconveniente en fundar su reticencia en la ausencia de un endoso mexicano¹⁰³.

Lo que sí puede ser adelantado es la existencia, en el interior de América Latina de varias subregiones. Efectivamente, América del Norte (Canadá, Estados Unidos, México, Panamá, América Central, el caribe insular) está centrada en torno a Estados Unidos en términos de mercado, inversión, migración, etc.

¹⁰³ Rosendo Fraga ensaya una perspectiva de complementariedad, cuando indica: “La dimensión sudamericana tiene una entidad ante todo geográfica y una realidad económica y comercial, a lo que se agrega una menor influencia global de los Estados Unidos, que la registrada al norte del Canal de Panamá. A su vez, la dimensión latinoamericana tiene una entidad histórica y cultural, y hoy una proyección política. En este contexto, si analizamos los temas de integración económica, ya sea en materia comercial o de infraestructura, la dimensión sudamericana es muy concreta. Pero si enfocamos una agenda de problemas políticos de la región donde incluimos temas como la futura democratización del régimen cubano, la contención de la violencia en Colombia y la preservación de la democracia en Venezuela, es claro que la dimensión latinoamericana es predominante”. Rosendo Fraga; *América del Sur y América Latina*, en www.nuevamayoría.com

América del Sur (de Venezuela hasta la Argentina) es una unidad geopolítica distinta con menos preponderancia excluyente de Washington. Después del 11 de septiembre de 2001, la amplia Cuenca del Caribe, que cubre el caribe insular, Panamá, Centroamérica y México, se ha convertido definitivamente en parte del perímetro de defensa estadounidense y, por lo tanto, la extensión evidente del *homeland security* de Estados Unidos. Los niveles de autonomía de esa subregión se podrán ver seriamente reducidos en el futuro.

Ahora bien, dentro de Sudamérica hay dos realidades: el mundo andino y el Cono Sur. En ese sentido, la primera está viviendo hondas turbulencias domésticas y sintiendo el desplazamiento de la “zona de influencia” de Estados Unidos. Mientras que la segunda, el Cono Sur, no estará ajena a situaciones de inestabilidad interna e intervención externa si no asume y resuelve los enormes desafíos que la atraviesan (Tokatlian, 2004: 114-115).

¿Ha llegado el “fin” de la historia a América Latina?

El inicio de la década de los 90 presenció la afirmación de los conceptos de democracia y mercado en América Latina (San Francisco y Soto, 2004). La transición democrática en Chile y el fin algo más convulsionado del gobierno del Presidente Strossner en Paraguay permitieron prever que, por primera vez en muchos años, la legalidad democrática reemplazaba los gobiernos dictatoriales de la región, con excepción de Cuba.

En 1996 *The Economist* (November 30, 23-26) celebró el nuevo estado político y social del continente americano: la primacía de las políticas económicas responsables y la vigencia de gobiernos civiles democráticos había reemplazado –prácticamente en toda Latinoamérica– al antiguo populismo económico y a los gobiernos autoritarios que se habían entronizado en los años 70 y 80. De esta manera, los 90 fueron la década en donde se abandonó las propuestas cepalianas y se inició un período que fue calificado como de “los milagros emergentes”. Años en que los procesos de transición a la democracia permitieron dejar atrás las dictaduras, el populismo, la demagogia, que fueron la tónica de la historia regional en el siglo XX, y pudo resucitar una sociedad democrática que permitió a los militares ir retornando a sus cuarteles al tiempo que los

débiles parlamentos y tribunales se fueron fortaleciendo. Los desordenes callejeros que buscaban subvertir el orden constitucional quedaron como cosa del pasado y se miró el futuro de la región con optimismo, gracias a la adopción de políticas económicas liberales que pusieron su énfasis en el individuo y en la iniciativa privada. En los 90 Latinoamérica emprendió el camino de la libertad, de las fronteras abiertas a los intercambios de personas y capitales que guiaban la recuperación macroeconómica, con presupuestos equilibrados, estabilidad monetaria, aranceles más bajos y la privatización de las empresas públicas. Un camino en el que no había espacio para reformas antidemocráticas.

Esta evolución obedecía a ciertos caracteres. En primer lugar, no se trataba de cambios ideológicos. En general, los regímenes *de facto* de los años 70 no se presentaron como opuestos filosóficamente al modelo democrático; más bien, invocaban factores patológicos (el pretorianismo, el caudillismo y las rebeliones sociales) para impedir la vigencia real de esta aspiración. En este sentido, la transición latinoamericana se diferenciaba de los procesos europeos.

En segundo lugar, el cambio se presentaba como consecuencia de transformaciones globales; la “tercera ola” de democratización mundial se manifestaba particularmente en América Latina gracias al agotamiento de los modelos militares y al apoyo que los sectores democráticos encontraban en los centros de poder mundial¹⁰⁴.

La transformación aparecía como la última consecuencia de la adopción, por parte de los Estados Unidos, de las ideas de democracia y respeto a los derechos humanos como armas ideológicas en su enfrentamiento con la Unión Soviética. Ello, reafirmaba el carácter dependiente del sistema latinoamericano, no sólo respecto de los vínculos de poder, sino también en materia de ideas.

¹⁰⁴“El avance de las instituciones democráticas en América Latina en los años ochenta y en Europa del Este en los años noventa forma parte de la denominada ‘tercera ola’ de democratización.” (Tokatlian, 2004: 36)

Sin embargo, y esto era una novedad, la “democratización” no se presentaba como un fenómeno únicamente político, sino que iba de la mano con la “liberalización” económica, proceso iniciado en Chile, a mediados de los años 70.

Esto revestía importancia porque, desde una perspectiva ideológica, América Latina había creado alternativas, principalmente la Teoría de la Dependencia y su corolario, la política de sustitución de importaciones, ideada en el ámbito de CEPAL y que se había extendido a todos los países de la región. La visión de un capitalismo dirigista de Estado, donde el sector privado tenía una participación menor y condicionada por la acción colectiva (vía subvenciones), disfrutando a cambio de un mercado relativamente cautivo, atrajo a las elites latinoamericanas desde mediados de los años 40, hasta las transformaciones emprendidas por el régimen militar chileno. Otra variante ideológica estuvo dada por las adaptaciones criollas de las propuestas socialistas, provenientes principalmente de Europa Central y Oriental de los años 60.

Este bagaje ideológico pareció también superado a principios de los años 90. Momento a partir del cual la libertad económica aumentó notablemente en la región; trayendo como consecuencia la apertura de las economías al comercio y a la inversión, mientras que las altas tasas de inflación y los monopolios estatales comenzaron a desaparecer. En 1980, la calificación promedio de libertad económica en América Latina correspondía a 5,0; en 1990, había subido a 5,4 y en 1999, a 6,5.

CUADRO N°1

Índice de libertad económica en América Latina (1995-2001)

Puntaje:

De 1.00 a 1.95 Libre

De 2.00 a 2.95 Mayormente libre

De 3.00 a 3.95 Mayormente controlada

De 4.00 a 5.00 Reprimida

Sin clasificación

Fuente: Gerald P. O’Driscoll (et. al). Índice de Libertad Económica 2001: 14-15.

CUADRO N°1

Posición a nivel mundial	País	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995
29	Argentina	2.25	2.10	2.10	2.30	2.60	2.55	2.75
23	Bahamas	2.15	2.20	2.20	2.05	2.05	2.10	2.25
35	Barbados	2.40	2.50	2.60	2.50	2.70	2.90	
48	Belice	2.70	2.80	2.85	2.95	2.75	2.75	2.70
35	Bolivia	2.40	2.65	2.75	2.60	2.70	2.70	3.10
93	Brasil	3.25	3.50	3.30	3.45	3.45	3.55	3.30
13	Chile	2.00	2.00	2.10	2.15	2.20	2.55	2.60
68	Colombia	2.95	2.90	2.90	3.00	3.05	3.05	2.90
46	Costa Rica	2.65	2.85	2.95	2.95	2.95	2.95	2.90
152	Cuba	4.75	4.75	4.85	4.85	4.85	4.85	4.85
106	Ecuador	3.45	3.10	3.00	2.90	3.00	3.10	3.20
12	El Salvador	1.95	2.00	2.15	2.40	2.40	2.45	2.65
48	Guatemala	2.70	2.70	2.65	2.70	2.70	2.85	3.05
90	Guyana	3.35	3.20	3.20	3.40	3.30	3.30	3.60
137	Haití	3.90	4.00	4.00	4.10	4.10	4.40	4.40
97	Honduras	3.35	3.35	3.45	3.25	3.35	3.30	3.25
56	Jamaica	2.80	2.50	2.70	2.70	2.70	2.80	2.90
106	Nicaragua	3.45	3.60	3.60	3.50	3.70	3.60	4.00
42	Panamá	2.55	2.40	2.40	2.40	2.50	2.50	2.40
90	Paraguay	3.20	2.80	2.80	2.80	2.65	2.65	2.65
39	Perú	2.50	2.45	2.55	2.85	2.90	2.90	3.30
59	República Dominicana	2.85	2.90	3.10	3.20	3.10	3.20	3.40
133	Suriname	3.85	3.90	3.90	3.90	3.90	4.00	
39	Trinidad y Tobago	2.50	2.35	2.50	2.60	2.60	2.60	
34	Uruguay	2.35	2.55	2.65	2.65	2.65	2.85	2.90
114	Venezuela	3.55	3.30	3.30	3.40	3.40	3.50	3.00

Internacionalmente, esta perspectiva se reflejó en el Consenso de Washington (Williamson, 2002). Partiendo de la base de que existe una fuerte relación entre libertad política, libertad económica y prosperidad, los países del hemisferio occidental convergieron en una visión que afirmaba la vigencia del orden democrático y del libre mercado.

CUADRO N°2

El nuevo Consenso de Washington

El Consenso de Washington	El Consenso de Washington ampliado. La lista original, más:
Disciplina fiscal	Reforma legal y política
Reorientación del gasto público	Entes reguladores
Reforma impositiva	Políticas anticorrupción
Liberalización financiera	Flexibilidad en el mercado laboral
Tipos de cambio unificados y competitivos	Acuerdos en el marco de la OMC
Liberalización comercial	Estándares y regulaciones financieras
Apertura a la inversión extranjera directa	Apertura “prudente” de la cuenta capital
Privatización	Regímenes de tipo de cambio no intermedios
Des-regulación	Redes de seguridad social
Derechos de propiedad delimitados	Reducción de la pobreza

Fuente: Isern, 2004: 2.

Sin embargo, las recientes dificultades económicas y sociales que han debido enfrentar algunos países latinoamericanos han replanteado esta cuestión.

La manera a menudo imperfecta en que se han realizado las reformas de libre mercado, el descuido en crear instituciones sólidas y la corrupción que parece ser característica de estas naciones han determinado que los cambios no tuvieran todos los efectos esperados y que la frustración de muchas de las expectativas despertadas en la población estén dando lugar a una nueva era de populismos, aunque esta vez menos ideológicos que los de las décadas de 1960 y 1970.

CUADRO N°3

Promedio de corrupción en las regiones del mundo

África	2,9
Europa del Este y Asia	3,2
América Latina	3,5
Asia Pacífico	4,1
Medio Oriente	4,2
Norte América	6,5
Comunidad Europea	7,5

Índice de 0 a 10, donde 10 es el área con menor percepción de corrupción

Fuente: Transparencia Internacional, Octubre 2004.

Enrique Ghersi (2004: 307-308), ha planteado que en Latinoamérica, si bien durante los 90 se regresó a la austeridad fiscal de los 50, esto no puede considerarse inherente y exclusivo del liberalismo económico. Si bien se privatizó, esto fue hecho con monopolios legales, soslayando por completo la importancia de la competencia en el desarrollo de los mercados. En tanto que, aunque se daba la impresión de reducir la intervención estatal, el gasto público como fracción del producto interno bruto se mantuvo igual e, inclusive, en algunos casos aumentó¹⁰⁵.

La “década boba”

Siguiendo la calificación dada por Álvaro Vargas Llosa (2004a), estos primeros años del siglo XXI son una “década boba” para la región. Es decir, sabemos lo que no queremos, pero todavía no sabemos lo que sí queremos, y en ese desconcierto atontado, embobado, se nos esta yendo esta nueva década, que debió ser el inicio auspicioso del nuevo milenio latinoamericano.

¹⁰⁵ Agrega: “¿Cómo se llegó a esta situación? ¿Tuvimos los liberales alguna responsabilidad en ella? ¿Fue producto histórico del azar o consecuencia de alguna táctica deliberada? ...Es verdad que la autocrítica ha faltado entre los liberales, porque en algunos casos han sido ellos mismos los que se han involucrado innecesariamente con experimentos lamentables. Llevados tal vez por la soledad política, los liberales en algunas oportunidades han respaldado al primer gobierno que creyeron que coincidía con sus puntos de vista, sin advertir que la coincidencia era aparente y que generalmente es mejor dejarse aconsejar por el paso del tiempo antes que prestar atención a la primera aventura política que nos toque” (Ghersi, 2004: 308).

En una primera aproximación, se ha cuestionado el funcionamiento del modelo económico; particularmente en países como la Argentina y Venezuela, se ha reivindicado el rol del Estado como productor de bienes y servicios, y se ha exigido un mayor protagonismo en materia de regulación. En estos países, la desilusión con la economía de mercado ha sido extrema, siendo las dos naciones que más han bajado en el índice de la libertad económica. Entre 2000 y 2002, cuando la economía argentina colapsó, la calificación de libertad económica del país se desplomó del puesto 28 al 86, entre 123 países. Por su parte, Venezuela a caído al fondo de la lista: del puesto 14, en 1980, pasó al puesto 118 en 2002¹⁰⁶. Estas críticas se han extendido a toda la región, incluyendo al país más exitoso: Chile.

La crítica no se ha detenido en las cuestiones económicas, sino que se ha desplazado al área política. Numerosos intelectuales acusan a las democracias latinoamericanas de un doble déficit: no ser capaz de satisfacer adecuadamente las funciones básicas de todo gobierno (particularmente, las dificultades económicas y de seguridad de parte de la población) y no respetar convenientemente los principios constitucionales y legales a la hora de gobernar. Al respecto, se cita a diferentes Jefes de Estado latinoamericanos que han buscado consolidar su poder alterando constituciones, intimidando Congresos o Cortes Supremas o interviniendo electoralmente. “Por ello, en Latinoamérica hoy se suceden elecciones con variados grados de transparencia, relativa alteración de partidos en el gobierno, división nominal de poderes, ciertas libertades públicas, menor visibilidad militar directa en la dirección política del Estado, y alentadoras manifestaciones de autonomía ciudadana. Sin embargo, los vacíos democráticos son graves y tienden a acentuarse a lo largo y ancho de la región: eclipse del Estado de derecho, ausente rendición de cuentas, exigua justicia general, falta de equidad económica, ruptura de la solidaridad social, vasta corrupción estatal y empresarial, y degradación creciente de la ética pública.” (Tokatlian, 2004: 36-37)

¹⁰⁶ “Confusión en Latinoamérica” (Ed). *El Mercurio*. 22.IX.2004. No es de extrañar que, el 5 de julio de 2002, Chávez haya dicho “El neoliberalismo es el camino al infierno para los pueblos de este planeta. El mundo no es viable por esa vía porque conduce a la guerra, la muerte y la destrucción”.

Es decir, lo que falta en muchos países del área es precisamente esa solidez en sus instituciones políticas: Gobierno, policías, judicatura, etc.

Pero el cuestionamiento a la democracia no se advierte sólo en círculos intelectuales. Los ciudadanos desconfían de las instituciones democráticas y muestran un cierto desdén hacia la clase política; según las encuestas de *Latinobarómetro* (1996-2001) en 17 países latinoamericanos, la satisfacción con la democracia alcanzó apenas un 32%; igualmente más del 50% de los latinoamericanos creen que el progreso económico es más importante que la democracia y estarían dispuestos a apoyar un dictador, siempre que éste proporcionara prosperidad económica.

Idénticas consideraciones pueden hacerse respecto de la confianza en las instituciones: el Poder Legislativo tiene un índice de confianza del 26,1% y el Judicial del 32,4%. “El conjunto de estas actitudes con respecto al poder político y al sistema representativo... plantea un problema de legitimidad que desborda el nivel de las autoridades gubernamentales para incidir directamente sobre el nivel propio del Estado y del régimen político con sus reglas de sucesión.” (Botana y Calvez, 2004: 93)

En este contexto las sombras superan a las esperanzas, aunque también es cierto que el año 2000 presenció la alternancia en el último país donde se ejercía un poder hegemónico (México), y que ese mismo año un Presidente socialista se hizo cargo exitosamente del poder en Chile. Hoy ambos países exhiben indicadores económicos y sociales satisfactorios, además de estabilidad política.

Sin embargo, los retrocesos han sido enormes. En los últimos años, seis Jefes de Estado electos han caído víctimas de asonadas, lo que era impensable hace catorce años. Haití ha vivido una crisis de repetición que desembocó en la intervención (una más) de Naciones Unidas; el Estado argentino hizo implosión en el año 2002 y aún no sale del todo de la crisis económica y social¹⁰⁷; Bolivia vivió en el 2003 una nueva algarada que condujo a la expulsión del Presidente

¹⁰⁷ Según el Presidente Kirchner, la Argentina ha dado pasos para salir del infierno.

democráticamente elegido; Perú tiene un gobierno cuyo índice de aceptación popular no llega a los dos dígitos; mientras la inestabilidad es moneda común en Ecuador y Venezuela.

En este marco, la situación de la América andina es particularmente preocupante. La caída en Bolivia de Sánchez de Losada tuvo lugar pese a que la economía boliviana estaba creciendo. En Perú, Fujimori y sus sucesores han aplicado todo tipo de estrategias económicas y regímenes políticos (democracia y dictadura, proteccionismo y apertura, populismo y liberalismo, ortodoxia y heterodoxia) y sin embargo el índice de peruanos que viven bajo la línea de la pobreza ha permanecido constante (50% en 1970, 54% el 2000).

Mientras que la cuestión del orden -también expresada como gobernabilidad- es otra de las preocupaciones serias de la Región. Para amplios sectores en muchos países, el Estado no es visto como legítimo ni está en condiciones de imponer el monopolio de la fuerza. La administración de Justicia es, en no pocos casos, débil, corrupta y no independiente mientras que los índices de delincuencia crecen a diario y su represión es desordenada e ineficaz. En tanto que miramos en forma impotente cómo el tráfico de drogas se expande en un clima de carencia de autoridad y economía informal.

Entonces, en la perspectiva del orden ideológico, esta evolución plantea tres interrogantes: ¿constituyen los cuestionamientos una especificidad latinoamericana? ¿Son los cuestionamientos realmente justificados? ¿Se pone verdaderamente en cuestión la idea del fin de la historia en la perspectiva de Fukuyama?

La primera pregunta tiene una respuesta negativa: “Si bien América Latina es un caso especial por ser una región en la que abundan los propensos a suponer que si una sociedad se entrega al credo apropiado, sea éste democrático o autoritario, individualista o colectivista, todas las lacras no tardarán en esfumarse, dista de ser la única parte del mundo en la que tiende a flaquear la fe en las instituciones propias de la democracia realmente existente. En Europa Occidental muchos sienten que sus representantes locales están perdiendo terreno frente a

los burócratas “anónimos” de Bruselas, mientras que éstos son despreciados por no estar en condiciones de resistir las presiones de la superpotencia americana, la que a su vez también enfrenta problemas de representatividad como aquellos que desembocaron en el reemplazo del gobernador del estado de California... Asimismo, la ausencia acaso pasajera de grandes conflictos ideológicos o religiosos en los países más prósperos y la tendencia resultante de los políticos más votados a intentar ubicarse en el “centro” pragmático han contribuido a banalizar la vida pública” (Neilson, 2004: 55-56).

En su reciente libro *El horizonte del nuevo siglo. Reflexiones sobre la justicia y la paz en el mundo*, Natalio Botana y Jean Yves Calvez aluden al desafío global de la democracia contemporánea: el problema de la legitimidad política. Tomando el ejemplo de cómo las manifestaciones contrarias a la reforma de la seguridad social francesa condujeron a esterilizar su aprobación parlamentaria, Calvez alude a la percepción social respecto de decisiones que, siendo legales, son consideradas ilegítimas y son contestadas mediante la acción colectiva directa que supera la representatividad política institucional.

Por ello, la crisis latinoamericana aparece como un fenómeno particular que se encuadra en la crisis de la representatividad que afecta a la democracia contemporánea.

En este sentido, las críticas a la democracia se subsumen en la crisis de identidad que parece afectar a las elites de ciertas partes de Occidente; la autocrítica a la matriz cultural occidental afecta también la validez que esas elites asignan a conceptos como la democracia que emergen de la misma.

La segunda pregunta tiene una respuesta ambivalente. Es efectivo que las políticas macroeconómicas instrumentadas en los 90 se han saldado con una decepcionante tasa de crecimiento per cápita que es, con todo, superior a la de los 80 (1,5% contra -0,68%).

Sin embargo, el éxito chileno y los resultados obtenidos por México y Colombia, muestran que la decepción puede deberse no a las políticas emprendidas, sino a

la ausencia de un enfoque integral que dirigiera la aplicación de dichas políticas. En otras palabras, la culpa no es del modelo de libre mercado o del liberalismo, porque en la mayoría de los casos, las políticas emprendidas fueron inconsistentes con las verdaderas reformas de mercado. Por ejemplo, en el caso de México y la Argentina, la pervivencia de la irresponsabilidad fiscal, el mal manejo de la deuda y los altos índices de corrupción fueron los directos causantes de las crisis financieras.

Más aún, las reformas macroeconómicas encontraron una oposición corporativa que impidió su plena implementación. El resultado fue un modelo incoherente en donde las posibilidades de crecimiento que se generaban por el campo abierto a la iniciativa empresarial eran esterilizadas por la pervivencia de factores de inflexibilidad que hacían costosas la ejecución de estas iniciativas, como por ejemplo la rigidez derivada de la pervivencia de los obstáculos burocráticos y costos administrativos asociados, la existencia de costos laborales e impositivos exagerados, y la continuidad de la inseguridad jurídica empresarial y personal.

Ello explica que, pese a la existencia de un ambiente crecientemente crítico al mercado, América Latina no ha generado una verdadera alternativa ideológica ni a la democracia ni al libre mercado; en consecuencia, tampoco se ha implementado un modelo de políticas públicas coherentemente divergentes.

En Brasil, por ejemplo, el Presidente “Lula” da Silva ha ejecutado políticas consistentes con el Consenso de Washington, siendo reconocido por los organismos financieros internacionales y desarrollando una relación más normalizada con el Fondo Monetario Internacional que le permita un mayor acceso a los mercados internacionales. Lula ha demostrado que es compatible la disciplina fiscal con el acento en lo social. En tanto que en el plano internacional, las empresas públicas brasileñas actúan con criterios comerciales y de eficiencia económica, siendo reticentes a iniciativas de integración puramente políticas.

En la Argentina, el Presidente Kirchner ha cumplido las metas acordadas con el FMI y, en sus relaciones con las empresas privatizadas, ha demandado el cumplimiento de los compromisos asumidos por éstas al momento de instalarse.

El actual Presidente argentino maneja el Estado con un criterio ortodoxo, evitando el déficit fiscal, lo que representa una novedad en la conducción financiera de ese país. Más aún, pese a las dificultades con la deuda privada, la Argentina ha reducido su deuda con el FMI en más de US\$2.000 millones (sobre un total de US\$15.000 millones).

En Venezuela, el Presidente Chávez se ha preocupado que nada se oponga al funcionamiento de la empresa de petróleos de su país (PDVSA), continuando así con el manejo económico de la clase política tradicional venezolana.

En conclusión, pese a que en los casos de mayor crítica al modelo económico está ausente la audacia que permite aprovechar las oportunidades y modernizar el Estado, no es menos cierto que la gestión de la Argentina y Venezuela ha estado globalmente conforme a las directivas del mercado internacional.

Es cierto, Brasil junto a Venezuela y en menor medida la Argentina lideran la resistencia a un Área de Libre Comercio de las Américas en los términos en que actualmente está concebida, pero de éstos, el país relevante es el primero, pues Kirchner da señales mezcladas inclinándose finalmente al realismo; mientras que Venezuela ha dado pruebas de una conducta no siempre lineal, en que los encendidos discursos antiimperialistas no coinciden necesariamente con la realidad.

En todo caso hay que mirar con detenimiento qué resulta del Consenso de Buenos Aires firmado en el año 2004 entre Lula y Kirchner, en contraposición al Consenso de Washington que desde inicios de los 90 ha venido prevaleciendo en el hemisferio. ALCA se ha transformado en la expresión de la constante competencia por el poder o por las influencias en la región entre los Estados Unidos y Brasil; país -este último- que rechaza el ALCA ya que lo ve como un incremento de la influencia americana en la región.¹⁰⁸

¹⁰⁸ No es tan claro que Brasil rechace el ALCA; parece más bien que está interesado en que la negociación no termine -ni para bien ni para mal- pues le proporciona un escenario para mantener un contacto bilateral con Estados Unidos. No olvidemos que la co-presidencia del ALCA corresponde a Brasil y USA. Además, Brasil tiene problemas para afirmar su liderazgo frente a la realidad de que la América Andina está entrando de hecho al ALCA.

En resumen, en el Cono Sur americano no se percibe una alternativa ideológica a la democracia política, ni al libre mercado.

En la América Andina, la situación es algo más complicada. Mientras que en el Cono Sur, la crítica se ha centrado en el modelo económico, los países andinos han presenciado un cuestionamiento generalizado, tanto en lo económico como en lo político. Los males de la subregión: poco crecimiento, segmentado, disociado del empleo y pobreza inalterada, unida a determinadas características sociales particulares (predominio de pueblos originarios) ha llevado a ciertos grupos a plantear la superación de los conceptos de democracia y mercado.

Sin embargo, aquí tampoco se advierten alternativas ideológicas; más bien se trata de la reaparición de viejas promesas, aquello que Mario Vargas Llosa llamó las “utopías arcaicas” que buscan el futuro con recreaciones del pasado para oponerlas a la modernización. El resultado es la aparición de liderazgos que recurren a visiones idealizadas de un pasado aparentemente mejor; los hermanos Humala en Perú hablan del etnocacerismo (indigenismo, nostalgia del General Avelino Cáceres, héroe de la guerra del pacífico en el siglo XIX, rechazo del estado de derecho). En Bolivia, Evo Morales y Felipe Quispe oscilan entre una perspectiva izquierdista tradicional y la recreación de las comunidades preincaicas.

Los defensores de la “utopía arcaica” están de acuerdo en que las dificultades de los países latinoamericanos se refieren, por una parte, a la perpetuación de las desigualdades y la segmentación del crecimiento y, por la otra, a la incapacidad para el desarrollo tecnológico. Pero la alternativa no es la creación de un cuerpo ideológico nuevo, propio de la región, sino la perpetuación de un clima de creciente anarquía y el desarrollo de un autoritarismo populista cuya raíz se encuentre no en las instituciones del Estado, sino en una opinión pública que, al ser frágil y veleidosa, no proporciona suficiente sustento a los proyectos de desarrollo nacional. Más aún, pese a la intensa crítica al neoliberalismo que se advierte en el mundo andino, el hecho concreto es que esa área es la que está entrando al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).¹⁰⁹

En este sentido, el principal riesgo -particularmente en la zona andina- se refiere al desarrollo de sentimientos que pongan en cuestión la necesidad de los Estados como organizadores de las sociedades; el riesgo del separatismo es un problema político al que los responsables de los distintos Estados deberían prestar atención.

Del “Consenso de Washington” al “Consenso de Chile”

Los países que son más libres económicamente son más prósperos y tienden a crecer mucho más rápido. Más libertad económica tiende a crear expectativas de vida más larga, a reducir la mortalidad infantil, a proveer mayor acceso a agua potable, a reducir la corrupción, a dar más libertad de prensa, en definitiva, a consolidar la democracia (Soto, 2004).

En Latinoamérica, donde se está tratando de lograr las dos cosas, el liberalismo y la democracia, es importante llegar a un consenso sobre cuál debe ser el fin de la democracia y qué valores debe reflejar la sociedad. La región necesita de ese consenso, y por ahora, el único país que lo tiene es Chile.

Efectivamente, a mediados de 2004 se realizó en Buenos Aires un seminario internacional titulado “Lecciones de la experiencia chilena para Argentina y América Latina”, organizado por el Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL), el cual convocó a destacados académicos y políticos chilenos y argentinos, momento en que se acuñó la idea del: “Consenso de Chile” (Isern, 2004).

CADAL ha propuesto crear “El Consenso de Chile”, entendiendo por tal un ejemplo de libertad política y económica, legitimada en la década de los 90, aunque ciertamente, y sin profundizar en la disputa de quien implementó el

¹⁰⁹ “En la superficie pareciera que América Latina se inclina hacia la izquierda, pero si miras más detenidamente te das cuenta de que poco a poco está entrando en el ALCA en forma silenciosa. México ya entró, América Central también; Chile tiene tratados comerciales con Estados Unidos, Colombia prácticamente está; Perú y Ecuador están por entrar en un sistema comercial”. Mariano Grondona: *El problema está en el no peronismo* en www.lanacion.com.ar del viernes 24 de diciembre de 2004.

modelo, no debe olvidarse que fue el gobierno del general Augusto Pinochet, con los “Chicago boys” (más algunos Harvard y Columbia “Boys”) quienes desde mediados de los 70, y luego en los 80, sentaron las bases de la transformación económica del país.

En la oportunidad se coincidió en que el Chile actual es una obra común, construida con mucho esfuerzo, disciplina y perseverancia, y que tras un largo sacrificio se comenzaron a cosechar los frutos. Todo lo contrario de una América Latina que ha buscado en muchas oportunidades el camino rápido, fácil, la “pillería”, el “atajo” cortoplacista y miope.

En este “consenso” fue relevante el hecho de que, tras una experiencia traumática, las elites políticas chilenas aprendieran a construir acuerdos, y quizás lo más importante fue que se produjo una verdadera transformación mental que le dio solidez a los cambios implementados. Una tarea pendiente para el continente, que deja en evidencia que el fracaso de las reformas liberales durante los 90 se debieron -fundamentalmente- a la incapacidad de sus impulsores y defensores en reconocer la inexorable identidad entre economía de mercado y Estado de derecho, verdaderos cimientos de este nuevo consenso, pero también por la falta de convencimiento real en la conveniencia de aplicar dichas políticas.

CUADRO N°4

Selección de indicadores económicos en Latinoamérica

País	PIB per cápita 2000 US\$ PPA	Tasa de crecimiento anual del PIB/capita 1990-2000 (%)	Tasa de inflación
Argentina	12.377	3.0	-0.9
Chile	9.417	5.2	3.8
Uruguay	9.035	2.6	4.8
Costa Rica	8.650	3.0	11.0
México	9.023	1.4	9.5
Cuba		3.7	
Panamá	6.000	2.3	1.4
Colombia	6.248	1.1	9.5
Venezuela	5.794	-0.6	-98.8
Brasil	7.625	1.5	7.0
Perú	4.799	2.9	3.8
Paraguay	4.426	-0.4	9.0
Ecuador	3.203	-0.3	96.1
República Dominicana	6.033	4.2	7.7
El Salvador	4.497	2.6	2.3
Bolivia	2.424	1.6	4.6
Honduras	2.453	0.4	-15.1
Nicaragua	2.366	0.6	
Guatemala	3.821	1.4	6.0
América Latina y el Caribe	7.234	1.7	

Fuente: *Anuario Elcano América Latina*, 2002: 312-313.

Pero, ¿qué tiene Chile que no tenga Latinoamérica? Según el último informe del World Economic Forum (octubre de 2004) Chile es la mejor economía de la región en lo que a competitividad macroeconómica se refiere, y el país donde mejor se puede hacer negocios. El país subió del lugar 28 al 22 quedando a 26 lugares del país latinoamericano que le sigue en el Ranking: México, pero muy distante de Costa Rica (50); El Salvador (53); Brasil (57), Argentina (74), Venezuela (85), Bolivia (98) y Paraguay (100).

Según el World Economic Forum Chile realizó progresos impresionantes durante la última década al establecer las bases para la estabilidad macroeconómica, entre las que se encuentra la reducción de la inflación, disciplina fiscal, caída en los niveles de deuda pública y un menor papel del Estado en la captación de recursos.

Efectivamente, entre el período 1985 y 1997 Chile creció a una tasa promedio anual en torno al 7%, y aunque perdió fuerza entre los años 1998 y 2003 con una tasa en torno al 2% se mantiene por encima del resto de los países latinoamericanos y alejado de las tradicionales crisis que azotan a la región.

Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Chile, además, ha sido el país latinoamericano que más avances ha hecho en el índice de desarrollo humano que considera rubros tales como salud, educación, mortalidad y acceso a servicios públicos. Mientras que entre 1987 y el 2000 la pobreza se redujo desde un 45,1% al 20,6% de la población, en tanto que los indigentes lo hicieron del 17,4% al 5,7% en el mismo período. A lo cual debemos agregar que el World Bank en su informe *Haciendo Negocios 2005* señaló que Chile es, después de México y Panamá, el mejor país de la región en cuanto a rapidez para poner en marcha un negocio; en tanto que para *América Economía* Santiago es la mejor ciudad del vecindario. Si a eso agregamos los índices de transparencia internacional que muestran a Chile junto con Uruguay como los países por debajo de la media mundial en corrupción (el resto figura en la lista de los más corruptos del mundo), vemos que son estos factores los que, puesto en reversa, es decir: inestabilidad política, parálisis burocrática y corrupción endémica que caracterizan a Latinoamérica los que colocan a Chile lejos de la región.

CUADRO N°5

La transparencia de los países latinoamericanos (2004 – 2003)

País	2004	2003
Finlandia	1	1
Nueva Zelanda	2	3
Dinamarca	3	4
Islandia	3	2
Singapur	5	5
Suecia	6	6
Suiza	7	8
Noruega	8	8
Australia	9	8
Holanda	10	7
Chile	20	20
Uruguay	28	33
Costa Rica	41	50
El Salvador	51	59
Brasil	59	54
Colombia	60	59
Cuba	62	43
Panamá	62	66
México	64	64
Perú	67	59
Jamaica	74	57
Rep. Dominicana	87	70
Nicaragua	97	88
Filipinas	102	92
Argentina	108	92
Ecuador	112	113
Honduras	114	106
Venezuela	114	100
Bolivia	122	106
Guatemala	122	100
Paraguay	140	129
Haití	145	131

Ranking de países donde 1 representa el país más honesto y 145 el menos honesto
(Se incluyen los 10 primeros a nivel mundial)

Fuente: Transparencia Internacional, Octubre 2004.

¿Cuál es la diferencia entre el modelo Chileno, llamado ahora *Consenso de Santiago* y el *Consenso de Washington*? El que en el caso de este país su exitosa estrategia de crecimiento está basada en políticas económicas de libre comercio y políticas macroeconómicas sólidas, pero combinando con políticas sociales, lo cual no previó *Washington*¹¹⁰.

CUADRO N°6

Ranking de competitividad 2004-2005 comparado con 2003

País	GCI 2004 Rank	GCI 2004 Score	GCI 2003 Rank
Finlandia	1	5.95	1
Estados Unidos	2	5.82	2
Suecia	3	5.72	3
Taiwan	4	5.69	5
Dinamarca	5	5.66	4
Noruega	6	5.56	9
Singapur	7	5.56	6
Suiza	8	5.49	7
Japón	9	5.48	11
Islandia	10	5.44	8
Chile	22	5.01	28
España	23	5.00	23
México	48	4.17	47
Costa Rica	50	4.12	51
El Salvador	53	4.10	48
Uruguay	54	4.08	50
Brasil	57	4.05	54
Panamá	58	4.01	59
Colombia	64	3.84	63
Jamaica	65	3.82	67
Perú	67	3.78	57
Rep. Dominicana	72	3.63	62
Argentina	74	3.54	78
Guatemala	80	3.38	89
Venezuela	85	3.30	82
Ecuador	90	3.18	86
Nicaragua	95	3.12	90
Honduras	97	3.10	94
Bolivia	98	3.09	85
Paraguay	100	2.99	95
Chad	104	2.50	101

Fuente: Table 1. Growth Competitiveness Index rankings and 2003 comparison. World Economic Forum http://www.weforum.org/pdf/Gcr/Growth_Competitiveness_Index_2003_Comparisons

Para terminar

El periodista Álvaro Vargas Llosa (2004a) ha señalado que en Latinoamérica no hay muchos ciudadanos, sólo hay unos cuantos, y el resto son muchos “zombies” despojados de la potestad de tomar decisiones por cuenta propia. En todas partes los representantes políticos y los burócratas toman decisiones en nombre de las personas, pero en América Latina mucho más.

El hecho de que existan tantas personas ganándose la vida en la economía informal es una señal de que en la región es muy difícil hacerse ciudadano. Cuando hacer negocios por la vía legal es caro, difícil y riesgoso, sólo hay dos alternativas, o se muere de hambre, o se gana la vida esquivando leyes y normas político-económicas. Siguiendo a Ian Vásquez (2003), el sistema obliga a dejar de ser ciudadano.

Esto último nos conduce a la conclusión de que necesitamos devolver al ciudadano latinoamericano la capacidad de tomar decisiones, eliminar aquellas interferencias de la autoridad política. América Latina, su gente, necesita sacudirse esa superstición de que su existencia depende del poder estatal; hay que grabar a fuego que para salir de la pobreza se depende fundamentalmente del esfuerzo personal individual.

Pero ese salto requiere una verdadera transición “cultural”, una transformación de la mente, como la obtenida en Chile y su “consenso”. Ésa es la única posibilidad -al menos por ahora- que tiene América Latina si quiere llegar al Bicentenario con más esperanzas que sombras.

¹¹⁰ Mariana Martínez, “Chile sí, Latinoamérica no”. BBC Mundo.com. http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/barometro_economico/newsid_3748000/3748534.stm

Bibliografía

- Biglaiser, Glen (2002). *Guardians of the Nation? Economists, Generals, and Economic Reform in Latin America*. Notre Dame: The University of Notre Dame Press.
- Botana, Natalio y Calvez, Jean-Yves (2004). *El horizonte del nuevo siglo. Reflexiones sobre la justicia y la paz en el mundo*. Buenos Aires, Ed. Sudamericana.
- De Ferranti, David (et. al) (2004). *Inequality in Latin America. Breaking with History?* Washington DC, The World Bank.
- Edwards, Sebastián (1995). *Crisis y Reforma en América Latina. Del Desconsuelo a la Esperanza*. Buenos Aires, Emecé.
- Edwards, Sebastián (1998). “¿El fin de las reformas latinoamericanas?”. *Estudios Públicos*, N°67.
- Isern, Pedro (2004). “Del Consenso de Washington al Consenso de Chile”. Documentos CADAL, Año II, N° 14, 26 de marzo de 2004.
- López-Alvez, Fernando y Dessein, Daniel (Comp. (2004). *Siete escenarios para el siglo XXI*. Buenos Aires, Ed. Sudamericana.
- Neilson, James (2004). “El futuro de la democracia”, en López-Alvez y Dessein, 2004.
- Piñera, José (2002). “Una salida para América Latina”. *Perspectiva*. N°3.
- Sabino, Carlos A. (1999). *El Fracaso del Intervencionismo. Apertura y Libre Mercado en América Latina*. Caracas, Panapo.

- San Francisco, Alejandro (2002). "Chile y el fin de la historia". *Bicentenario*. Vol. 1, N°1.
- San Francisco, Alejandro & Soto, Ángel (2004). "Political and Economic Liberty in Latin America: Can They Coexist?". *Politics & Policy*. Vol. 32, N°1.
- Soto, Ángel (2001). "América Latina frente al siglo XXI: llegó la hora de las reformas institucionales". *Revista de Derecho UCSC*, N°9.
- Soto, Ángel (2004). "Libertad Económica y de Prensa en Latinoamérica". *Informe. Revista de la Asociación Nacional de la Prensa*. Año 4, N°23.
- Schamis, Hector E. (2002). *Re-Forming the State. The Politics of Privatization in Latin America and Europe*. USA, The University of Michigan Press.
- Skidmore, Thomas E. & Smith, Peter H. (1999). *Historia contemporánea de América Latina*. Barcelona, Crítica.
- Teichman, Judith A. (2001). *The Politics of Freeing Markets in Latin America*. Chapel Hill, The University of North Carolina Press.
- Tokatlian, Juan Gabriel (2004). *Hacia una nueva estrategia internacional. El desafío de Néstor Kichner*. Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.
- Vásquez, Ian (2003). *Globalización, Libertad Económica y Crecimiento*. Discurso dado en la Convención Anual de Economía 2003 Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, Lima, Perú, 16 de diciembre de 2003.
- Vargas Llosa, Álvaro (2004a). *La Fauna Latinoamericana. Neopopulistas, Insoportables y Reyes Pasmados*. Santiago, La Tercera – Mondadori.
- Vargas Llosa, Álvaro (2004b). *Rumbo a la Libertad. Por qué la Izquierda y el "Neoliberalismo" fracasan en América Latina*. Santiago, Planeta.

Williamson, John (1991). *El Cambio en las Políticas Económicas de América Latina*. México, Gernica.

Williamson, John (2002). *Did the Washington Consensus Fail?* Washington DC, Center for International Strategic Studies.

ANEXOS

PRODUCTIVIDAD, LA CLAVE DE CHILE

UN SEMINARIO ANALIZÓ LAS RAZONES DEL ÉXITO ECONÓMICO DEL PAÍS VECINO

Con apertura comercial, equilibrio fiscal y consensos políticos, el país trasandino escribió en los últimos 20 años una historia muy distinta a la argentina. Los expertos rescatan la estabilidad macroeconómica y la aplicación de políticas razonables y consistentes en el tiempo.

HARALD BEYER

CEP Chile

La clave del modelo chileno está en la productividad de la economía. Si analizamos los últimos 50 años en Chile hay claramente dos períodos: uno de crecimiento modesto, hasta mediados de los 80, y otro de crecimiento acelerado, que se consolidó en democracia. Entre 1984 y 2002, después de Corea del Sur e Irlanda, Chile es el país que más creció en el mundo en términos de ingreso per cápita.

Las ganancias de productividad y eficiencia superaron al peso de la inversión y la acumulación de capital en el crecimiento de Chile entre 1984 y 2002. Los mismos recursos que posee el país se emplean cada vez mejor. ¿Por qué? Primero, por el compromiso con la apertura comercial. El arancel externo

promedio efectivo, por los acuerdos de libre comercio, llega hoy al 2,6%, comparable al, de los países más abiertos del mundo. Eso exige una disposición empresarial por competir permanentemente, y hace que los recursos se reasignen hacia las áreas más eficientes. Los consensos en tomo a la apertura son muy importantes: el acuerdo de libre comercio con Corea del Sur, por ejemplo, fue aprobado por unanimidad por ambas cámaras del Parlamento.

Las áreas donde la economía chilena es menos productiva -como por ejemplo el cultivo de granos- coinciden justamente con los sectores con menor grado de apertura. La agricultura no tradicional (vitivinicultura, frutas), en cambio, genera un valor agregado por hectárea 70% más alto que la tradicional. Cuando Chile era una economía proteccionista, en los años 50 y 60, la productividad estaba estancada y no crecía.

El escaso poder discrecional de la autoridad en una economía de mercado es otro aspecto esencial para que los recursos se reasignen hacia las áreas más eficientes. La democracia chilena hizo un enorme esfuerzo para mantener la economía de mercado, y muchas de las reformas efectuadas -como en el campo regulatorio- se concretaron a partir de 1990, con acuerdos políticos. Otro punto destacable de Chile es su sistema tributario simple y razonable en cuanto a las tasas.

La mantención del superávit fiscal durante toda la década del 90 fue otra de las grandes decisiones tomadas en democracia. El promedio del superávit fiscal fue de 1,1% del PBI entre 1990 y 2003. Sólo hubo déficit -acotado- durante la crisis asiática.

JORGE MARSHALL

Ex titular del Banco Central de Chile

Chile es sin dudas un caso exitoso. El crecimiento promedio entre 1985 y 2003 rondó el 6%, y la pobreza cayó del 47 al 20%. Para esto fueron necesarias tres condiciones: primero, saber hacia dónde va el país (si la clase política no lo sabe, es imposible que lo demás funcione); segundo, tener instituciones ordenadas y eficientes, y tercero, tener buenas estrategias.

Si hubiera que resumir la experiencia de Chile en pocas palabras, habría que decir: apertura al exterior. Y para encarar un proceso de apertura en serio, hay que tener estabilidad macroeconómica. Las inversiones llegan cuando hay estabilidad de precios y equilibrio fiscal. Esto se entendió y consensuó durante los años 90 en Chile. Ningún sector político lo discutió. La vocación de apertura de Chile nació con la frustración por la falta de desarrollo, desde la década del 30 hacia adelante, y como consecuencia de la dificultad que creaba la falta de tamaño para encarar una política de economía cerrada.

Otro de los elementos característicos de Chile en los últimos años fueron los acuerdos. El pacto general se transformó en una costumbre durante la década del 90, lo cual ayudó a generar consensos.

El arancel externo efectivo en estos momentos es del 2%. Y el pueblo lo respalda porque quiere que el sistema funcione y sea estable. Además, el mundo va en esa dirección.

Chile atravesó una crisis en 1998, con caída del precio del cobre y suba del riesgo país como producto de la crisis asiática. Se salió con la adopción de un tipo de cambio totalmente flexible y con un cambio de las reglas monetarias y fiscales. También se puso el acento en las metas de largo plazo. El ministro de Hacienda anticipa cuál será la meta fiscal para los próximos años.

El sector privado tiene un nuevo rol en Chile. El empresariado es más activo y profesional, y eleva propuestas de ley a la clase política.

JAVIER GONZALEZ FRAGA

Ex presidente del Banco Central

La historia de la Chile exitosa empezó después de 1982. Ese año, el país vivió una crisis bancaria de dimensiones similares a la de la Argentina en 2001. Chile llegó a la crisis con tipo de cambio fijo, una reforma previsional que le generó déficit fiscal, atraso cambiarlo de más del 20% y dependencia de los flujos del exterior para mantener al sistema financiero funcionando. Un tercio de los bancos debieron cerrar y el desempleo se disparó al 27% en Santiago. ¿Cómo salió?

Con lo que en la Argentina llamaríamos una política heterodoxa: desde 1983 Chile no permite ni el atraso cambiario ni las tasas de interés altas. Esto es central para entender lo que ha pasado. Así, Chile suprimió las crisis bancarias, y cuando no hay crisis bancarias se pueden encarar otras políticas con continuidad.

La Argentina de las últimas décadas, en cambio, tuvo una sucesión de crisis bancarias: 1975, 1981, 1985, 1989, 1994 y 2001. Todas ellas terminaron con las políticas de fuma, que inevitablemente rebasaron en fijar el tipo de cambio y atraer fondos del exterior sobre la base de altas tasas de interés. Esto no fue sólo propiedad de la derecha, sino también de intervencionistas como Gelbard, en 1973. Estos atajos al bienestar que siempre tomó la economía argentina son la enorme diferencia de los últimos 20 años con Chile. Después de la crisis de 1982, que tuvo un enorme costo, Chile decidió seguir una política distinta, que luego fue perfeccionada en el tiempo por los distintos gobiernos que vinieron. La lección aprendida fue: con la tasa de interés y el tipo de cambio real no se juega.

El segundo aspecto para destacar es el de la apertura comercial. Comparado con el Mercosur, Chile tiene hoy un mercado potencial al que puede llegar sin aranceles 50 veces más grande. Y esto se debe a la humildad de las propuestas en vez de la búsqueda de la perfección, como en el caso argentino. La Argentina eligió, de la noche a la mañana, hacer una unión aduanera con Brasil; Chile eligió, de manera más humilde, firmar tratados de libre comercio con unos 20 países, y fue sumando mercados a los cuales accede sin aranceles, en lugar de estar trabado como la Argentina, que debe ir del brazo de Brasil para negociar. Si el Mercosur fuera una zona de libre comercio y no una unión aduanera, Chile estaría adentro.

La política de ganar mercados que fueron llevando adelante los productores y el Estado, a través de la agencia de promoción ProChile, es otro punto importante. En muchos casos, los productores se asociaron para entrar en mercados como el oeste de Estados Unidos, siempre apoyados por el Estado y confiando en la apertura más que en la mano invisible. Así, Chile se transformó en un importante negociador que sabe defender sus intereses.

La estabilidad de Chile se basa en dos pilares: un Banco Central independiente, y la política de metas de inflación, la más adecuada en este momento en el mundo.

RICARDO LOPEZ MURPHY

Ex candidato a presidente

Chile ha aprovechado muy bien las oportunidades y los recursos en los últimos años. Es un caso paradigmático. Si hay una reforma que había que hacer en América latina, es la chilena. La contracara de Chile es hoy Venezuela y, en el otro extremo, Cuba.

La política que resultó más decisiva para Chile fue su integración económica al mundo, la cual le trajo beneficios que exceden lo económico. Esa integración tuvo consecuencias institucionales de tal magnitud que hoy son materia de estudio en el mundo. La primera regla para la apertura fue aplicar un arancel bajo y parejo para todos los sectores. Con esto terminó con las decisiones a medida, tan propias de la Argentina. El segundo aspecto a destacar fue la acentuación de la apertura en el tiempo. Hoy, Chile tiene un arancel extremadamente bajo, y una enorme vocación exportadora.

La política comercial de abrir mercados a lo largo del tiempo también debe ser rescatada. Chile hizo un esfuerzo enorme para colocar sus productos en el mundo durante los últimos años.

Gracias a la seriedad y la reputación mostrada, Chile tiene hoy un riesgo país de apenas tres dígitos que empieza con uno, a diferencia de la Argentina, cuyo riesgo país tiene cuatro dígitos y el primero no es uno. La contracara de un riesgo país bajo son salarios altos, y viceversa. El día que la Argentina entienda esto, ese día habrá empezado su recuperación. La experiencia chilena es muy importante en ese sentido.

A través de la apertura se importan instituciones. Chile lo ha hecho, y la Argentina debería aprender de ello. La calidad institucional ha generado un grado de tolerancia y cosmopolitismo enorme en Chile. Hasta la institucionalidad política

se ha visto influida por la integración. Sería inconcebible, por ejemplo, pensar que el presidente Ricardo Lagos descalifique a sus opositores, los censure o les atribuya un complot por atreverse a criticarlo.

Síntesis de un seminario organizado por el Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (Cadal) en la Universidad Católica Argentina.

Publicado en el Suplemento Económico Diario La Prensa (Buenos Aires), 14 de junio de 2004.

LA EXPERIENCIA CHILENA

Por Eugenio Kvaternik

Hace pocos días, y atentos al consejo latino *exemplum docet* (el ejemplo enseña), el Cadal -Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina- y el Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica organizaron una jornada sobre las lecciones que la experiencia chilena podría ofrecer a la Argentina, y en la que tomaron parte políticos, funcionarios y académicos de ambos países.

Es saludable sentir una sana envidia frente a un país que, como Chile, hace veinte años crece sin interrupción, que en diez años ha disminuido sus niveles de pobreza a la mitad -del 48% a cerca del 25%- mientras nosotros los hemos duplicado, llegando casi al 50%; que ha firmado tratados de libre comercio con los EE.UU., Europa y Corea, convirtiendo un país de 17 millones de habitantes en un mercado de 900 millones, cuyas exportaciones componen el 35% de su producto en contraste con el 15% del nuestro, y cuyos niveles de ingreso, históricamente muy inferiores a los nuestros, son hoy levemente superiores.

Para esta república abierta a los mares, al comercio y al flujo de las ideas podemos tomar prestado, sin exageración alguna, el elogio que Tucídides ponía en boca de Pericles cuando afirmaba que Atenas era un ejemplo para toda Grecia, que sus instituciones de gobierno no eran imitación de nadie y que, por el contrario, merecían ser imitadas por las otras ciudades griegas, y que tolerantes y libres en su vida privada, en los asuntos públicos los atenienses se atenían a la ley.

¿Cómo podemos explicar una transformación de tamaño porte y signo en un lapso relativamente corto?

Mancur Olson decía que ciertas catástrofes, como una guerra perdida, una ocupación externa o una hiperinflación, pueden tener valor pedagógico y generar los anticuerpos que una nación necesita para desembarazarse de la esclerosis que la corroe; Chile parece haberle dado la razón.

Su historia, entre mediados de los sesenta y fines de los ochenta, es la de una polarización que, como una obra de teatro, se despliega en tres actos: el

reformista, el revolucionario y el violento. La polarización reformista se desencadena en el gobierno demócrata cristiano de Frei Montalva, que lleva a cabo una profunda reforma agraria y se alinea así a la derecha, que en las elecciones de 1964 lo había votado para evitar el triunfo de la izquierda; la revolucionaria la desata, en 1970, el gobierno marxista de la Unidad Popular de Salvador Allende con la ocupación y expropiación ilegal de tierras y de fábricas (al no tener mayoría en el Congreso, no obtuvo una ley que legalizara las expropiaciones) y la obra culminará con la polarización violenta de la era Pinochet, que provoca, con su estrategia represiva, la respuesta del terrorismo comunista a principios de los 80. Estas tres polarizaciones convirtieron a Chile, como dicen A. Valenzuela y P. Constable, en una nación de enemigos.

La respuesta de los chilenos a este pasado traumático ha sido ejemplar y puede ser resumida en esta fórmula: legalidad, aprendizaje y reforma.

El legalismo, atributo del acervo cultural chileno, se manifestó no sólo en que el propio Pinochet necesitó dictar una Constitución para justificar su dominio, sino que el pasaje a la democracia también se hizo en el marco de esa Constitución, cuando eliminados y reformados algunos de los artículos más controvertidos y urticantes para el consenso democrático, militares y civiles, gobierno y oposición, se atuvieron a la ley para evitar lo que Ortega y Gasset denominaba la “subitaneidad del tránsito”.

Al acabar la hostilidad histórica entre la democracia cristiana y el Partido Socialista y construir ambos la coalición que gobierna hace catorce años, el país trasandino volvió a los acuerdos y consensos que habían sido el rasgo distintivo de la cultura política chilena hasta 1964.

Finalmente, y como ya fue señalado al comienzo, Chile se embarcó en un audaz proceso de apertura e inserción en el marco de la economía globalizada que tuvo su momento decisivo cuando el gobierno del presidente Aylwin, que sucedió a Pinochet, consolidó y profundizó las reformas, borrando en la pila bautismal del consenso democrático lo que Arturo Fontaine Talavera denominó como el pecado original de la transformación capitalista chilena, es decir, su imposición por la fuerza.

Todos estos cambios se consolidan hoy cuando la justicia chilena, independiente y libre del legado de Pinochet, juzga y sanciona a los responsables de la represión ilegal.

De este modo, las convulsiones de casi tres décadas le han servido al pueblo chileno para reafirmar hábitos viejos y saludables, volver a ejercitar algunos que, como la política de acuerdos, habían caído en desuso, e incorporar algunos que desconocía, como la apertura al mundo y a la competencia.

La intuición de Olson válida para Chile no lo ha sido para nosotros, que hemos reaccionado de manera opuesta a estímulos similares. El equivalente de las tres polarizaciones de Chile han sido la violencia guerrillera, la represión ilegal, una guerra y dos hiperinflaciones, una hiperdevaluación y un default. Salvo una ocupación externa, no hay medicina desde la aspirina a la cicuta que no hayamos bebido, y ninguna nos ayuda. Por el contrario, nuestras catástrofes generan lo que los sociólogos denominan anomia, es decir, la ausencia y/o ruptura de las normas y valores que regulan la convivencia social y el esfuerzo colectivo.

En los años 90 creíamos en la santidad e inviolabilidad de los contratos económicos y políticos, convencidos de que su ruptura por medio de la devaluación y del golpe de Estado había sido en el pasado la fuente de casi todos nuestros infortunios políticos y económicos. Hoy, luego de la debacle de 2001, ¿creemos verdaderamente en lo opuesto o, simplemente, hacemos la vista gorda sobre lo que pasó? Esta parecería ser nuestra única y original constancia, es decir, ser un país que hace setenta años concibe cada fiasco como el último acto de una obra que se levanta por falta de público, y al episodio que lo sucede, como el prólogo de un estreno exitoso.

Ninguna de estas experiencias traumáticas nos ha servido para generar una fórmula como la chilena, de hábitos que se refuerzan, de hábitos que se recuperan y de hábitos que se incorporan.

Hoy, el diagnóstico de esta enfermedad tocquevilleana -el divorcio entre leyes y hábitos- es que no tenemos instituciones. Instituciones, instituciones. he aquí la exclamación que recorre la academia, las redacciones, la política y el mundo empresarial.

¿Se trata de un anhelo o de un lamento?

En su obra *Las tres hermanas*, Chejov nos proporciona un ejemplo de anhelos estériles a través de la historia de tres damas rusas de provincia que pasan su vida anhelando ir a Moscú, destino al que nunca llegan. El anhelo acabará para ellas en lamento. Incapaces de reformarnos, damos vuelta la metamorfosis de las damas rusas y tomamos nuestro lamento por un anhelo. Lamento que se prolonga y realimenta cuando, abandonados a la melancolía comparativa, miramos países como Italia y España, que, a fines de los años 40, ni siquiera nos seguían el tranco o aquellos con los que nos medíamos exitosamente en los años 20, como Australia, Canadá y Nueva Zelanda, y que hoy nos parecen inalcanzables. Sacaríamos mayor provecho, en cambio, si despojada de nostalgias enfermizas y enancada en un sano hábito de emulación, nuestra mirada tuviese como norte a Chile, Atenas novísima allende los Andes.

Para finalizar, nada mejor que recordar algo que parece haber sido escrito para nosotros por Diego Portales, el gran hombre público chileno del siglo XIX. Constatando que en Chile “la ley no sirve para otra cosa que no sea producir la anarquía, la ausencia de sanción, el libertinaje, el pleito eterno, el compadrazgo y la amistad” urgía a sus compatriotas para superar ese estado de cosas que “la ley la hace uno procediendo con honradez y sin espíritu de favor”.

El autor es profesor de Teoría Política en las universidades del Salvador y de Buenos Aires.

Publicado en el diario La Nación de Buenos Aires el 15 de junio de 2004.

VISIONES ARGENTINAS

Eugenio Tironi

Es inconmensurable lo que Chile y Argentina podrían ganar si buscaran una complementación entre sus sociedades, no sólo entre sus economías.

Hace algunos días, junto a un grupo de académicos y parlamentarios chilenos, tuve la ocasión de participar en Buenos Aires en un seminario titulado “Lecciones de la experiencia chilena para Argentina y América Latina”, organizado por un centro de ideas de corte liberal.

Ya el título nos ruborizó a los que íbamos de Chile; pero más nos abochornó el tono con que se refirieron a nuestro país los participantes, que provenían de un amplio espectro político.

Entre ellos estuvo Carlos “Chacho” Álvarez, el líder de la izquierda argentina que llegó a ser Vicepresidente de De la Rúa. Éste partió por reconocer la lucidez de Pinochet en instalar un nuevo modelo de desarrollo, y la visión de la Concertación en orden a reformar ese modelo y no desmantelarlo. Aplaudió sin reservas la política de consensos por la cual se llevó a cabo la transición; alabó la creación y funcionamiento de la Concertación, y cuestionó las críticas acerca de las desigualdades sociales en Chile: si éste es el problema, se preguntaba, ¿por qué, entonces, la alternativa a la Concertación no surge de una izquierda igualitarista, sino de una derecha neoliberal?

En el extremo opuesto del arco político, Ricardo López Murphy, quien fue candidato presidencial en las elecciones últimas y es hoy líder indiscutido de la derecha liberal argentina, se declaró admirador incondicional de Chile. Subrayó, básicamente, tres cosas: su apertura exterior y la política internacional; su apego a la ley y a las instituciones; y lo que llamó su disposición a “seguir el manual” en materia de desarrollo, en vez de andar siempre tratando de inventar la rueda. Ambos comentarios revelan, por contraste, una cierta visión acerca de la Argentina. La opinión es que el éxito de Chile se debe a su prudencia, disciplina, laboriosidad, pragmatismo e institucionalismo. Así, todo aquello que llega a

hacer a Chile pedestre y rutinario, es valorado como un factor clave en sus buenos resultados. El fracaso argentino, en cambio, obedecería a su desmesura, a su devoción por la astucia y la creatividad, a su discurso desapegado de la realidad, y a un porfiado mesianismo que lo conduce, periódicamente, a depositar su fe en un líder salvador (Perón, Menem, De la Rúa y, ahora, Kirchner).

Desde el punto de vista de un chileno, llama la atención el brillo con que los trasandinos reflexionan acerca de los orígenes de su crisis - la cual es un verdadero objeto de culto, sobre el cual se gira y gira sin descanso-. Es un brillo cargado de vuelcos retóricos, porque, de verdad, es bastante poco lo que queda en limpio cuando se apaga el sonido majestuoso de sus palabras. El análisis tiende a ser siempre anecdótico, con el foco en el desempeño de ciertas personas y camarillas; lo que revela - pero, a la vez, refuerza- el escaso peso de las instituciones. Asombra, también, que la historia argentina sea presentada siempre como única, imposible de encasillar en cartabones universales - desde la lógica de un “manual”, al decir de López Murphy.

Para nosotros, acostumbrados a someter nuestra realidad a modelos corrientes y predecibles, resulta difícil el diálogo con una intelectualidad que está siempre poniendo por delante - con un resplandor que llega a ser inhibitorio- la originalidad argentina. Pero habría que intentarlo. Es un escándalo lo poco que en Chile conocemos de la Argentina; y es inconmensurable lo que podríamos ganar, si buscáramos una complementación entre nuestras sociedades, no sólo entre nuestras economías.

Publicado en el diario El Mercurio (Chile) el día 15 de junio de 2004.

EL MILAGRO CHILENO**LOS 1000 ACIERTOS (CÓMO CHILE LLEGÓ A SER EL PAÍS MÁS ENVIDIADO DE LATINOAMÉRICA)**

Por Guillermina Fossati y Tomás Vidal

No hay dudas de que Chile se convirtió en el país más exitoso de Latinoamérica, con un crecimiento anual promedio desde 1985 del 6% y con una economía basada en la apertura al mundo que le permite negociar con los mercados más importantes. Los aciertos de la Concertación que gobierna al país son muchos, logros que está muy lejos de alcanzar la Argentina porque parten de un proyecto de país diferente, entre otros motivos, por la obsesión del kirchnerismo de mirar hacia el pasado, cuando en Chile solo piensan en el futuro. El presidente chileno, Ricardo Lagos, visitó la Argentina en noviembre de 2003 y se reunió con el presidente Néstor Kirchner y su esposa, Cristina Fernández de Kirchner, en el Glaciar Perito Moreno. Hoy, se puede decir que fue sólo un encuentro protocolar en los primeros meses del gobierno de Frente para la Victoria, porque el camino que se eligió denota día a día que está muy lejos de parecerse al país trasandino. El éxito de Chile deslumbra a más de un ciudadano latinoamericano que tiene ansias de progreso y de integración al mundo, aunque muchos políticos se nieguen a revisar la experiencia que marcó el comienzo de una nueva etapa de consolidación política y económica del país, como un modelo más cercano al primer mundo que a los vecinos de la región.

CADAL, el Centro para la Apertura y Desarrollo de América Latina, organizó un seminario donde distintos oradores explicaron la experiencia chilena de los últimos años, que llevó a mantener un crecimiento promedio del país del 6%. Del encuentro se extrajeron las conclusiones más importantes que permiten comprender cómo y por qué lograron muchos aciertos y pocos errores, algo que la Argentina todavía no aprendió.

Las claves para obtener resultados exitosos son muchas según se enfoquen desde lo político o desde lo económico, pero se unen por principios comunes como son la capacidad de consenso, la búsqueda de la unidad, la previsión y la estabilidad.

Desde el punto de vista político, el orden de las instituciones permitió concretar una transición pactada para terminar con la dictadura de Augusto Pinochet, a quien era difícil derrocar porque era un gobierno que conservó en las votaciones un 35% o 40%. La Concertación, hoy gobernante, actuó de forma inteligente con una idea de futuro, más que de discutir el pasado, algo muy diferente a lo que sucede en la Argentina que aún discute la década de los '70.

Los políticos chilenos advirtieron la necesidad de negociar para reducir la incertidumbre de la población que era muy alta y podía desatar una crisis económica, arma que estaba en manos de la comunidad de negocios, la cual tenía un cordón umbilical con el régimen autoritario.

En los '90 se dieron 3 algunas características importantes como el fuerte apoyo al gobierno y una estructura bipartidista que le da un grado de estabilidad interesante.

A partir de la presidencia de Patricio Alwyn, Chile sentó las bases de lo que serían los consensos básicos para las decisiones más importantes del país, modalidad que se implementó en cada reforma que encaró el país.

Con el triunfo de Ricardo Lagos el liderazgo de la Concertación pasó del centro católico a una izquierda social demócrata laica y aparecieron tendencias claras como la personalización de la política, dos conglomerados que tienden a disputar los mismos electores y una más profunda tendencia al bipartidismo que permite preguntarse si Chile no camina hacia un tipo de política al estilo norteamericano.

En materia económica, Chile se proyectó hacia la apertura al mundo, que le permitió ampliar un mercado de 12 millones de personas a 900 millones de personas, con más de 3000 empresas exportadoras que supieron diversificar los productos y los mercados para expandir sus negocios.

La apertura al exterior se considera como uno de los aciertos fundamentales de la económica chilena, que no sólo permite una integración comercial, sino que permitió importar organizaciones institucionales y normas, para lograr un crecimiento equilibrado y que se mantenga en el tiempo.

EL GIRO POLÍTICO

Pragmatismo por sobre idealismo, consenso, proyección de futuro, madurez política, conciencia de la importancia de las instituciones. Claves que ayudan a entender el éxito democrático y político chileno.

“No es posible la existencia de una economía próspera y un país estable solo mediante reformas macroeconómicas, sino que se tienen que dar en un proceso inmerso en las instituciones políticas”, Rodrigo Álvarez, diputado de la UDI.

El período autoritario, o de dictadura militar, duró en Chile más que en el resto de los países de Latinoamérica. En 1988, cuando en la Argentina y Perú ya estaban declinando las experiencias de Raúl Alfonsín y Alan García, en Chile continuaba el gobierno de facto de Augusto Pinochet, legitimado, de alguna forma, por el éxito económico de su gestión.

Carlos Álvarez, ex vicepresidente de la Argentina durante la presidencia de Fernando De la Rúa. Como gran conocedor de la historia, el ex mandatario dio su visión acerca del caso chileno. En Chile se produjo lo que Carlos “Chacho” Álvarez llamó en su exposición “una modernización autoritaria exitosa”. Pinochet fue precursor de las profundas transformaciones pro mercado, que después hicieron, en mayor o en menor medida, con mayor o menor éxito, el resto de los países latinoamericanos. Habían hecho crisis los programas económicos de sustitución de importaciones, había que construir países más competitivos, con economías más abiertas, había que transferir recursos de Estado que eran bastante ineficientes al sector privado y había que reconocer que el mercado era la fuente principal de generación de riqueza. Según Álvarez “ese era el paradigma que venía a suplantar el modelo cepaliano, de la CEPAL, del desarrollo de los años ‘50 y ‘60. Entonces Pinochet fue un adelantado, a pesar de que Chile soportó crisis fuertes, lograron hacer de Chile un país económicamente exitoso”.

Y es en el año ‘88 donde se llega al punto de inflexión en el despegue democrático e institucional chileno. Ese año se llama a un plebiscito para evaluar

la gestión del gobierno de Pinochet, si ganaba el “No” se retornaría a la democracia, de triunfar el “Si” continuaría el gobierno de facto.

La Concertación, alianza partidaria formada por la Democracia Cristiana y el Partido Socialista, se formó en un principio como la “Concertación por el No”, la cual le ganó en el año 1988 el plebiscito a Augusto Pinochet, quien gobernaba el país desde el año 1972, cuando derrocara al socialista Salvador Allende.

Según Eugenio Tironi, prestigioso sociólogo y ensayista chileno, la Concertación surge de un triple fracaso: primero de la democracia; segundo de la oposición, que pensó que se podía combatir el régimen por medio de la movilización social; y tercero del partido comunista que intentó deslazar al régimen por la acción militar, incluso intentando asesinar al propio Pinochet.

“La concertación surge de esos tres fracasos y se gesta en torno a un fenómeno, que es el plebiscito del '88 previsto en la constitución del '80”, explicó Tironi. Y agregó que por en ese entonces fue muy discutido el hecho de participar o no del plebiscito porque eso, según algunos, se vería como una legitimación a la constitución del '80.

“La estrategia de la oposición de aquel entonces tuvo dos pilares, primero fue convencer a la gente que se inscribiera en los registros electorales y participara en el plebiscito, lo que no era fácil, porque suscribirse podía significar quedar fichado y susceptible a recibir alguna represalia; y porque había un gran escepticismo. Y el segundo gran pilar fue construir una alternativa política que diera confianza a la población. Y la propuesta de la concertación era muy simple: terminar con los abusos, derechos humanos y conservar el modelo económico. Esto último se dio mucho más por pragmatismo que por ideología”, expuso Tironi.

La Concertación inteligentemente enfrentó a Pinochet con proyectos para el futuro, sin concentrarse en discutir el pasado, tratando de proponer un horizonte de cambio y de progreso y consolidar un orden democrático pero conservando las cosas buenas que había hecho el régimen en materia económica, cosas que

no solo la Concertación, sino toda la sociedad chilena consideraba como avances. En cambio el gobierno de Pinochet centró la propaganda del “sí”, diciendo que la coalición devendría en un caos peor que el del ‘72/’73.

Otro punto notable de esta coalición de partidos es que habían estado enfrentados en el pasado, porque el que fuera secretario general de la Democracia Cristiana y luego primer presidente democrático, Patricio Aylwin, defendió el golpe de estado a Salvador Allende. Cuando para los socialistas en el ‘73 Allende era la figura más emblemática de la historia política. Imposible pensar en una situación en la política argentina.

El académico Eugenio Kvaternik, cientista político argentino, tiene su propia teoría sobre la evolución política chilena. Según él, la catástrofe chilena pasa por la polarización de la sociedad, que empieza en el año ‘64, cuando sube al poder el gobierno demócrata cristiano de Eduardo Frei y culmina en el año ‘89. “Es una historia de polarización en tres actos”, explica. El primero es un acto de polarización reformista, el gobierno de Frei. El segundo acto es la polarización revolucionaria que es el de la unidad popular de Allende y el tercero es de la polarización violenta del gobierno de Pinochet. El gobierno demócrata cristiano de Frei desarrolló un amplio programa de reformas sobre todo en materia agraria, cuyo objetivo es crear una clase media de propietarios rurales y esta medida polariza a la sociedad, es una polarización en torno a los derechos de propiedad. La segunda es la polarización revolucionaria que, siguiendo la línea de la democracia cristiana, inicia un programa de expropiaciones de la política agrícola y de la propiedad industrial y lo hace sin ninguna ley del congreso, lo cual escinde aún más a la sociedad.

El tercer momento es lo que se puede denominar la polarización violenta, que empieza con la política represiva de Pinochet y esto produce una reacción del terrorismo comunista.

“Esta polarización en tres actos ha sido una conmoción para la sociedad chilena. Lo importante de estas experiencias es el aprendizaje que hace la sociedad”, expuso Kvaternik y continuó: “Este aprendizaje tiene tres vertientes, la primera

es que la sociedad chilena consolida hábitos tradicionales y probados, como la tradición legalista de la cultura institucional y política chilena. La primera expresión del legalismo chileno es que de una dictadura salga una constitución. Chile refuerza los hábitos legalistas en el período de la transición. La segunda vertiente de aprendizaje es que Chile también redescubre hábitos en desuso, que se refiere a la política de concertación, de conciliación y de acuerdos, que había terminado en el año 64, cuando la democracia cristiana decide gobernar sola dejando de lado la tradición de los gobiernos de coalición. Y la tercera vertiente es la creación de hábitos nuevos, con la apertura de Chile a la economía mundial y su inserción a la globalización .”

Luego del triunfo del “No”, para sorpresa de todos, la Concertación, que pasa a llamarse “concertación para la democracia”, puede concordar en un candidato, en un programa y en una lista al parlamento. El candidato que ganaría las elecciones era Patricio Aylwin. Que daría principio a un gobierno interrumpido de la Concertación que llega a nuestros días con la presidencia de Ricardo Lagos.

Pero el proceso de la transición de los primeros años no fue nada fácil, y así lo explicó Rodrigo Álvarez, diputado chileno y presidente de bloque de la UDI (Unión Demócrata Independiente, líder de la coalición Alianza por Chile). “Nuestra transición fue ordenada cuando aún existían numerosas tensiones sobre lo que podía ocurrir en Chile. En nuestra historia republicana ha habido solo un caso de un senador asesinado en el ejercicio de su mandato, y ese senador era el líder de mi partido, Jaime Guzmán, que fue asesinado al año y medio de iniciado el proceso democrático, el 1 de Abril de 1991. Esto demuestra la fortaleza del consenso ya que se pudo superar ese lamentable hecho”.

En los '90 se dan principalmente 2 características: un fuerte apoyo al gobierno y una estructura bipartidista que le da un grado de estabilidad importante. A Aylwin lo sucede en la presidencia el democristiano Eduardo Frei, quien ganó fácilmente, apoyado en la excelente gestión de su antecesor y la importante aprobación popular a la gestión del gobierno de la Concertación.

Todo se mantiene más o menos ordenado hasta que se produce la revolución de Lavín. Joaquín Lavín era un alcalde de una de las comunas más prósperas del país, Las Condes. Durante su gestión mostró un gran ingenio y gran capacidad, lo que lo catapultó como un personaje muy popular. Surge de la UDI, un partido político muy identificado con Pinochet, pero se emancipa de ese vínculo y genera un liderazgo nuevo. Con él se renueva la derecha, se vuelve más pragmática y tiene que aceptar una cierta dosis de populismo y marketing político. Y también cambia la forma de dirigirse a la gente, los trata como consumidores no como ciudadanos, apela a sus emociones, no a su racionalidad, a su interés no a sus principios, con lo cual produce un cambio radical en la forma de hacer política en Chile.

Y produce la gran sorpresa: Lavín logra prácticamente empatar a Ricardo Lagos, que finalmente ganaría la presidencia el 22 de enero de 2000 con el 51% de los votos.

Hay que destacar que la Concertación también sufrió un cambio importante, esta estaba constituida sobre la base de un principio, que decía que la hegemonía era de la Democracia Cristiana, que era el partido mayoritario. Pero en el '98 el liderazgo de la Concertación pasa del centro católico a una izquierda social demócrata laica, repetada por el Partido Socialista y liderada por Ricardo Lagos.

Se ha llegado a un punto en donde entre los votantes de Lagos y los de Lavín, no se encuentran diferencias sustanciales o desde el punto de vista social, de valores y económico. También se empieza a dar mucha migración de votantes, con lo cual la democracia chilena se ha vuelto una democracia competitiva, con dos conglomerados equilibrados.

Según Carlos Álvarez, Chile ha logrado algo inaudito: “Es muy paradójico, porque no han construido el milagro neoliberal, han construido otro milagro, uno va a los foros progresistas, me pasó a mi en Roma, y el gobierno de la Concertación está valuado muy positivamente. Al mismo tiempo, desde los sectores financieros internacionales, desde las derechas más duras, se ve a Chile como el país estrella de la región y como paradigma de lo que debe ser la revolución neoliberal. Este es el milagro chileno”.

Y el grado de madurez política se percibe escuchado a sus políticos: Rodrigo Álvarez, uno de los líderes de la oposición comenzó su exposición diciendo: “Tengo que decir que evidentemente la Concertación, para la historia de nuestro país ha sido una experiencia totalmente exitosa”.

El consenso y la buena convivencia política ha sabido probar su solidez en los momentos de crisis. En enero de 2003 el presidente Lagos vivía uno de sus peores momentos, incluso algunos sectores se llegaron a plantear si terminaba su gobierno. El país estaba en medio de un escándalo de corrupción. La oposición en vez de aprovechar la oportunidad va a la Casa de la Moneda y se llega a un acuerdo que en el lapso de tres meses votarían 2 leyes fundamentales para la transparencia de la política. Otro ejemplo: en el año 2001 la democracia cristiana, en ese momento el partido más grande de Chile, comete un error en su inscripción electoral, con lo cual hubieran quedado correctamente inscritos sólo 7 de sus 60 candidatos. Y por lo tanto desaparecían. ¿Qué es lo que hace la oposición? En 24 horas se vota una reforma de la ley electoral, para proporcionarle una ventana de 48 horas a la Democracia Cristiana para que inscriba correctamente sus candidatos.

En la actualidad, la política chilena se encuentra discutiendo algunas cuestiones centrales como son la injusticia en la distribución del ingreso; el preocupante desinterés de los jóvenes de participar en la política, que según muchos se debe al sistema de elección binominal vigente; y las estrategias para limitar aún más la corrupción, aunque las mediciones del Banco Mundial ubican el índice de transparencia del país al nivel de los españoles.

LAS CLAVES DE LA ECONOMÍA CHILENA

Un mercado 50 veces más grande del que llegan los productos argentinos, un crecimiento equilibrado y un Banco Central con una verdadera autonomía, son algunos de los aciertos que el ex presidente del Banco Central de la República Argentina, Javier González Fraga, y el ex ministro de Economía y presidente del banco Central de Chile, Jorge Marshall, le atribuyen a la economía chilena. Los primeros pasos de la nueva etapa en la economía chilena se sentaron a

partir de 1982, caracterizados por las decisiones prudentes y de consenso que concluyeron, 20 años después, en la transformación del país como uno de los más exitosos de América Latina.

Javier González Fraga, ex presidente del Banco Central de la Argentina, recuerda cuando en los '80 trabajaba como asesor de la banca internacional y tuvo que supervisar los bancos de Chile que estaban atravesando una terrible crisis, con un riesgo previsional que generó déficit del 25% y un atraso cambiario que dependía de los fondos del exterior permanentes del sistema financiero. “Yo era asesor de bancos y me mandaron a Chile para evaluar un sistema bancario que alarmaba a la banca internacional, era un caso muy complicado del cual tenía una visión muy crítica. Luego vino una crisis sólo comparable con la Argentina reciente, ni siquiera comparable con las épocas anteriores, por la cual se tuvieron que cerrar la tercera parte de los bancos, que representaba las dos terceras partes del sistema”, dijo el economista en el seminario de CADAL. Los bancos tenían una deuda impaga que no les permitía extenderse en el exterior, pero a partir del '83, el caos quedó atrás con una política que la Argentina llamaría heterodoxa. A partir de ese momento, la continuidad de la política chilena permitió que no se den más crisis bancaria, mientras que en la Argentina hay una sucesión de crisis bancarias en los años 71, 81, 85, 89, 94, 2001, más o menos importantes pero que obligaron a abandonar la política de estabilización.

Después de esa dura época que se vivió en Chile, comenzó a proyectarse un sistema económico basado en el equilibrio y la previsión. Jorge Marshall, ex presidente del Banco Central de Chile durante la presidencia de Patricio Alwyn, explicó los argumentos del éxito de la economía chilena: el crecimiento promedio desde 1985 a 2003 del 6%, con los índices de pobreza que bajaron del 47% al 20%.

Marshall comparó las decisiones que se fueron tomando con una empresa. Para que un país funcione sus dueños tiene que saber hacia donde va, siendo el principal quien tiene que tomar las riendas, que en el Estado está representado por el político. “Se tiene que lograr un consenso razonable en la empresa, a través del directorio”, dice Marshall, que en la organización de un Estado es representado por el Parlamento.

El segundo elemento importante para lograr un país exitoso es la organización institucional, que involucra una serie de organismos como son el Banco Central o Hacienda. Se necesita una eficiente y ordenada administración financiera. Por último, como elemento clave, está la buena política, la buena empresa, y la buena estrategia.

Desde los '90 hacia delante la continuidad y la buena racha, a pesar de la crisis asiática y la del año 1999 que afectaron las economías mundiales, son claves en el país vecino, donde lo primero que se tuvo en claro fue que Chile debía mantener su apertura al exterior. “Los chilenos y extranjeros son todos iguales. En una política de apertura se debe considerar al extranjero como parte de estructura doméstica”, explicó Marshall.

Luego, el factor más importante que se consideró fue la estabilidad, porque los mercados de capitales o inversores, para sentarse a hablar, preguntan por lo menos cual es la inflación de un país. “La primera condición es hacer política de estabilidad, si queremos ser un actor del mundo tenemos que tener una economía estable, y eso pasó a ser una especie de dogma, era indiscutido”, dice el ex presidente del banco chileno. En la Concertación, los economistas eran totalmente dogmáticas, más que en lo político.

Una clave de los primeros años que condujeron al país actual fue que muchas decisiones se tomaban mediante pacto nacional, y aunque esa modalidad llevó a aburrir a la gente, en sus comienzos sirvió para consolidar y alimentar el consenso.

La sociedad chilena, por su parte, a partir de los '90 empezó a exigir más estabilidad, y también demostraba su acuerdo con la apertura porque los resultados eran favorables, el superávit fue subiendo y hubo resultados en términos de inversión.

Una de las características del período de recuperación chileno fue que tenían establecidas las metas que se fijaba el Banco Central para el año siguiente así también como los índices de inflación.

El resultado fue que después de los '90, con un crecimiento de la demanda y del producto, luego de una caída significativa porque había que ganar estabilidad, el gasto público real con un gobierno democrático bajó el 5%.

En 1992, el crecimiento del producto era del 12% y el del gasto del 7%, resultados que comenzaron a aumentar las expectativas y permitieron pasar a una nueva agenda de reforma microeconómica que incluyó obras de infraestructura.

Según González Fraga, “el atajo al bienestar, que tomó siempre la economía de la Argentina, es la diferencia con Chile, que en la peor crisis del '83 decidió una política distinta, con un Banco Central independiente y una política consensuada”.

Por otro lado, hay cosas que no se modificaron nunca, como son el tipo de cambio en términos reales y la tasa de interés, con la que no se juega. “Eso fue central, Chile no tuvo una política mágica que lo llevara al mundo.

Las crisis bancarias también tienen que ver con las barreras que puso Chile al ingreso de capitales especulativos del exterior, que es algo muy debatible. Pero lo destacable, es que el gobierno dejó en claro que el gobierno no le daba la bienvenida a los inversores de corto plazo, lo que le deja una lección a la Argentina. También es otro tema la indexación por unidad de fomento en Chile, que sirvió para generar ahorros y préstamos indexados.

Pero lo principal es la política comercial. Un ejemplo es lo que paso con la política comercial de Chile, México y el Mercosur. Países que acceden sin aranceles porque tienen tratados libre comercio: el Mercosur, con importaciones, tiene un mercado de US\$30.000 millones en los '90, que subió muy poco cuando se hizo el acuerdo con Chile y con Bolivia.

Chile, sin embargo, está 50 veces más arriba. Por ejemplo, una empresa en Chile tiene un mercado potencial para llegar, en comparación con la Argentina, 50 veces más grande.

“La Argentina eligió, también de la noche a la mañana como todas las decisiones que tomamos, hacer una unión aduanera con Brasil. Chile eligió hacer tratados de libre comercio con una veintena de países y así empezó a sumar mercados a los cuales acceden sin aranceles en lugar de estar trabados como la Argentina en negociar el ingreso a otros países del brazo de Brasil, y acá esta la consecuencia”, explicó el ex presidente del BCRA. “Yo no soy antibrasil, como algunos me dicen, pero porque tuvimos que hacer una unión aduanera en lugar de un tratado de libre comercio y cederle a Brasil la representación en las negociaciones con la Unión Europea, el Alca o Asia”, agregó.

Esto tiene que ver también con la creatividad de los economistas de los respectivos países, que en la Argentina se inclinan por el atajo al primer mundo a través de la convertibilidad.

La independencia del Banco Central fue puesta en práctica primero por la Argentina, en el año 89, y según González Fraga, el mismo presidente del banco chileno vino al país para que le cuenten la experiencia. “Pero ellos fueron más inteligentes ya que evitaron la crisis bancaria, y es ahí cuando realmente se consolida. Después adoptaron la política de metas de inflación, que es la mejor política cambiaria y monetaria.

Nosotros aca soñábamos que teníamos la mejor política cuando en los '90 el mundo iba por otro andarivel, y lo sofisticado era lo otro, no lo que nos hacían creer”, agregó.

La sociedad chilena empezó a manifestar una especie de frustración entre el año 1996 y 1997. Los cambios se manifestaban demasiado en lo económico, pero no había avances en los social. “El gasto privado en salud en el '97 era de un índice de 200, el gastó público también, pero no había ganancia en productos: operaciones, atenciones, lo que genera frustración. “No se medían los indicadores de impacto social”, explica Marshall. En ese entonces el gobierno inició un plan de reformas gigantescos, que terminó un año después con una total separación entre lo que ocurría con la política y con la economía, justo a poco tiempo que ocurriera la crisis de Rusia, que llevó el riesgo país de 100 a 350,

dejó el precio del cobre en el suelo y la tasa de interés elevada, mientras el gobierno discutía una guerra de manifiesto.

Empezó entonces una discusión con crítica de Estado a la política social, de un ministerio que durante 7 años había administrado un aumento del 8,5% del gasto social.

El 1 de septiembre, ya con crisis rusa que había dejado la hecatombe en todos los países, fueron a elecciones con muy baja participación. La coalición gobernante interpretó los resultados como un producto de la modernidad, en la cual las personas no participan tanto de las votaciones. Después de 6 meses, con desempleo, reajustes y caída de producto, se salió de la crisis con 3 elementos: credibilidad, regla fiscal, régimen monetario y cambiario.

En 1999, con el Banco Central autónomo, Chile proyectó en un año cambiar la forma en que se administraba la política macroeconómica. Tenían las instituciones independientes para lograr los cambios, se flexibilizó la política monetaria, fijaron metas de inversión y establecieron un sistema de reglas.

El ministro de Hacienda, por su parte, proyectó la política fiscal a 6 años, al igual que el déficit fiscal, mediante un proceso que reflejó voluntad y vocación de ir hacia una apertura real total.

“En América Latina, no hay comercio con otros países, el comercio intrarregional es natural, pero acá es mínimo”, dice Marshall.

Chile eligió un camino difícil pero que con 3 elementos es posible: primero, debe seguir la estabilidad; segundo, se necesitan instituciones que ayudan en períodos de crisis; y tercero, hace falta consenso, sin esto nada funciona.

González Fraga recordó una frase: “lo que no termino de entender, es porque Chile aprendió con una sola crisis bancaria y nosotros necesitamos 4 para entender cual es la política correcta”.

Chile ha tenido la virtud de entender que el crecimiento se daba con esfuerzo y paso a paso, tiene muchos menos recursos naturales que Argentina, una sangre inmigratoria distinta y por lo tanto estaba más dispuesta a los esfuerzos paso a paso, cosa que en Argentina se ha tenido siempre la convicción que pertenecemos a un país rico y que para llegar al primer mundo lo vamos a hacer de un salto, nada de llegar con esfuerzo. Esto es lo que ha hecho que la Argentina este abonada al fracaso, y todo esto en el marco de valorar la inversión directa y no el endeudamiento, otro de los problemas, porque Chile tuvo un problema de deuda , más chico, pero tuvo la habilidad de tener en los años '90, de cada US\$100 que llegaban a Chile, US\$80 para la inversión directa, y solo US\$20 eran inversiones de cartera o de corto plazo.

“Esto es central en la configuración de alguna diferencia, y por eso aplaudo, que la Argentina, casi porque no tiene más remedio va a tener que vivir por muchos años de la inversión directa y no del endeudamiento externo”, concluyó González Fraga.

“TENEMOS MUCHO PARA APRENDER”

Chile por López Murphy

No fue un buen día para Ricardo López Murphy el viernes 4 de junio , el líder de Recrear Argentina que había sido acusado por el presidente Néstor Kirchner de organizar un complot en su contra.

Sin embargo, López Murphy trató de concentrarse en el caso chileno, por el cual demuestra un gran interés tanto en lo referido al sistema de organización institucional como por la organización económica y financiera, que ha sido eficaz no sólo en término de crecimiento y mejora del bienestar del pueblo chileno, sino como factor de consolidación de la democracia avanzada. “Es un proceso de prestigio y previsión que observo con admiración y a veces envidia, por lo bien que aprovechan las oportunidades. Los chilenos fueron inteligentes en función de lo que las políticas públicas deben hacer, que es reconociendo las limitaciones de recursos y mejorando el uso posible de esos recursos y esas oportunidades”.

Chile se ve como un caso paradigmático, que según el líder de Recrear realizó las reformas que se tendrían que haber concretado en toda la región de América Latina.

“El otro modelo en la versión más moderada es la Venezuela de Chávez, o en el más extremo, la Cuba de Fidel, un modelo en el cual, por muchas razones, yo no tengo interés ni en explorar siquiera, mucho menos en experimentar”.

La visión sobre Chile no puede ser parcial ni concentrarse en un sólo aspecto, teniendo en cuenta que todas las transformaciones que logró no hubiesen sido posibles de manera unilateral. Una cuestión decisiva es la integración al mundo, que aportó beneficios que exceden lo económico. “Esa integración fue muy beneficiosa en si mismo pero tuvo repercusiones y consecuencias institucionales que hoy se estudian en el mundo”, asegura López Murphy.

La política ha sido de apertura amplia, generosa, de enorme confianza, y partió de una reflexión: si uno quiere exportar más tiene que exportar más, hay una relación dialéctica insuperable entre ambas cuestiones: cómo hacemos más escasos los bienes que tenemos en extrema abundancia y como hacemos abundantes los bienes que tenemos en extrema escasez.

“Si Chile fuera una economía cerrada, se comerían el cobre, algo insólito para plantearse”.

La primera regla importante es que tuvieron un arancel bajo y parejo. “Fue importante porque se acabaron las decisiones a medidas, mecanismo trágico tan propio de nuestras discusiones”.

La segunda cuestión es que esa decisión estratégica se fue acentuando y hoy Chile tiene un arancel extremadamente bajo y una enorme integración al mundo con vocación exportadora.

La tercera dimensión es la visión estratégica, la perseverancia, el esfuerzo, porque la política de integración no sólo se dio en materia comercial sino también en el mercado de capitales y en materia de inversión, entre otros aspectos claves de la economía.

“Chile es grado de inversión, tiene un riesgo país cuya cifra inicial comienza con 1 y tiene 3 dígitos, la nuestra tiene cuatro, no es un dato menor”, asegura. Este ejemplo es importante porque no hay en esa calificación simplemente un acto de disciplina, también hay una adquisición enorme de reputación, que es ese el mejor indicador para dar espacio a un progreso y una mejora del nivel de vida.

La contraparte de esos indicadores de riesgo país es un salario muy bajo, a riesgo más alto son salarios más bajos, a riesgo más bajo son salarios más altos. “El día que entendamos esa visión, y cuando dejamos de temer al mundo y recuperemos nuestra apertura, ese día habrá empezado nuestra recuperación”. En ese sentido, la experiencia chilena es extraordinariamente importante. No se necesita estar en Europa o USA para alcanzar niveles de riesgo país razonables, se necesita reputación, seriedad, persistencia, consistencia y una valoración de que estas políticas son integrales, porque no es cierto que la integración al mundo se agota en lo comercial, mercado de capitales o inversión extranjero, sino que a través de la integración se importan también instituciones, una lección que necesita la Argentina.

“La consideración más importante de esta enseñanza para la economía argentina es recrear la calidad institucional, la confianza. No vayan a creer que tan fácil”. En Santiago de Chile se observa una sociedad integrada, no sólo en lo comercial, sino también a las normas, a las reglas. “A mi me resulta inconcebible, pensar que el presidente Lagos censure a sus opositores porque cuestionen sus medidas. La apertura tiene una visión distinta de integrarse al mundo, de querer jugar un juego internacional, eso nos civiliza y sobre eso tenemos que aprender”, dice López Murphy. “En este tiempo donde cunde la intolerancia, el ejemplo de cómo Chile resuelve sus problemas, convive, compite, se supera a sí mismo es una lección más importante que su política comercial de apertura e integración al mundo”.

Según el ex candidato presidencial, no es cierto que abrirse al mundo, volverse competitivos y demandados traiga como consecuencia la falta de cohesión; sino que considera más grave y perjudicial para un país principalmente la intolerancia. Por eso, los argentinos aún “tenemos mucho para aprender”, concluyó.

EL BOOM DE LA MICROECONOMÍA

La apertura y el camino hacia el crecimiento que inició Chile en los '80 tuvo sus repercusiones no sólo en la macroeconomía sino también en las empresas, que tuvieron que comenzar a producir para un mercado de 900 millones de personas.

La dictadura militar optó en Chile por el modelo liberal, una apertura comercial unilateral que presentaba una opción arriesgada pero coherente, algo lógico ya que en ese momento Chile era un mercado de 12 millones de personas, demasiado pequeño como para pensar en un desarrollo interesante.

Cuando llegó la democracia se profundizó ese modelo, se continuó con el proceso de reducción de aranceles y se inició una política muy activa de tratados unilaterales y bilaterales.

Primero fue con países de América Latina, como México, y luego la consagración con la firma con la Unión Europea y el Tratado de Libre Comercio con USA. Raúl Ferro, director editorial de la revista América Economía, sintetiza los cambios en una simple frase: “Las empresas chilenas pasaron de tener un mercado de 900 millones de personas”.

La apertura unilateral puede producir temor porque causa riesgo que las importaciones arrastren a las industrias y los negocios locales, pero en Chile la apertura estuvo acompañada de una estructura macroeconómica que permitió que el país haya crecido, con equilibrio y una tasa de crecimiento fluctuante pero sostenida en los últimos 14 años.

Los equilibrios macro son fundamentales para mantener a las empresas locales, en un entorno donde tienen que luchar con tasas de interés y de inflación altas, que no le permiten proyectarse en el mediano y largo plazo y con un riesgo país que dificulta el acceso a los mercados externos. Entonces, es difícil crear empresas que compitan en el exterior.

El resultado de la apertura fue que se aumentaron las exportaciones y se diversificaron los destinos, algo importante para evitar riesgos.

Las políticas macro se acompañaron de políticas micro. En el caso de Prochile, se logro que el número de productos exportados pase de 200 en el año '75 a 3750 en 2001, concentrados en minería, forestación, agroindustria y pesqueros, pero con una alta especialización.

En 1975, las exportaciones llegaban a 50 mercados, mientras que hoy llegan a 174 países, lo que favorece a la pequeña y mediana empresa. Hay 3.800 empresas que exportan de las cuales un 30% permanece en el tiempo, con cuatro años dedicados a las exportaciones.

Chile representa el 4% del Producto Bruto Latinoamericano. De las 500 empresas mejores de América Latina, el 5% son chilenas, que concentran el 9% de las ventas.

Según un estudio de las empresas más competitivas que se realiza en Chile, sobre la actuación en mercados globales, las chilenas están sobrerrepresentadas en función del PBI.

Otro dato significativo tiene que ver con que las dos empresas de logística de América Latina más importantes son justamente Lanchile y Compañía Sudamericana de Vapores, ambas chilenas.

Publicado en la Revista Edición i (Buenos Aires), 18 de junio de 2004.

BIENVENIDOS LOS ARGENTINOS

Angel M. Soto Gamboa

Hace dos semanas, se realizó en Buenos Aires un seminario denominado “Lecciones de la experiencia chilena para Argentina y América Latina”, organizado por el Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL), el cual convocó a destacados académicos y políticos de ambos lados de la cordillera. Más allá de su título provocador, el encuentro no dejó indiferente a sus asistentes.

Fuimos espectadores de un desgarrador “mea culpa” argentino respecto de sus fracasos recientes, en tanto que los chilenos presentes, en más de una ocasión nos sonrojamos ante las alabanzas que nos presentaron como una propuesta para América Latina en lo que se denominó el “consenso de Chile”.

Entonces, recordé -otro argentino- a Juan Bautista Alberdi, quien en 1852 propuso un brindis por quien consideraba la “república honrosa de la América Latina”: Chile.

La convocatoria sorprendió no solamente porque -en medio de los anticuerpos que se han generado hacia nuestro país- se le reconociera como un ejemplo, sino porque uno de los grandes problemas regionales es cuántos intelectuales están pensando hoy en democracia y economía libre... muy pocos. Por el contrario, asistimos a una verdadera ofensiva de la demagogia y el populismo estatista que ha retomado posiciones y hace mirar con preocupación el futuro de nuestro continente.

CADAL ha propuesto crear: “El consenso de Chile”, un ejemplo de libertad política y económica, legitimada en la década de los 90, cuando el país se limpió de ese pecado original cual fue haber sido impuesto bajo una dictadura. Ciertamente, y sin profundizar en la disputa de quien implementó el modelo, no debe olvidarse que fue el gobierno de Pinochet, con los “Chicago boys” (más algunos Harvard y Columbia Boys) quienes desde mediados de los 70, y luego en los 80, sentaron las bases de la transformación económica de la cual

hoy mayoritariamente nos sentimos parte. Ellos son los verdaderos “padres fundadores del modelo”.

Los chilenos presentes en el seminario -oficialistas y de oposición- coincidieron en que el Chile actual es una obra común, construida con mucho esfuerzo, disciplina y perseverancia, y que tras un largo sacrificio se comenzaron a cosechar los frutos. Todo lo contrario de una Argentina que buscó -en opinión de los propios argentinos- el camino rápido, fácil, la “pillería”, el “atajo” cortoplacista y miope.

Relevante fue el hecho que, tras una experiencia traumática, las elites políticas chilenas aprendieran a construir consensos, y quizás lo más importante, se produjo una verdadera transformación mental que le dio solidez a los cambios implementados. Una tarea pendiente para el continente, que deja en evidencia que el fracaso de las reformas liberales durante los 90 se debieron -fundamentalmente- a la incapacidad de sus impulsores y defensores en reconocer la inexorable identidad entre economía de mercado y Estado de derecho, verdaderos cimientos de este nuevo consenso.

Es enriquecedor aprender de los ejemplos exitosos. Sería falso decir que no salimos con cierto aire de orgullo de esa reunión, pero con un gusto amargo porque también evidenció lo mucho que hemos dejado de hacer y el tiempo perdido en ámbitos tales como impulsos a la productividad, mayores libertades en el terreno de la autorregulación, flexibilidad laboral, además del envío de señales equívocas como la propuesta del Royalty a la minería.

El seminario debiera servirnos para que no nos dejemos llevar por la arrogancia, la soberbia, ni mucho menos creer que tenemos el camino recorrido, pues corremos el riesgo de “dormirnos en los laureles”. Chile tiene un tremendo desafío interno, pero también debe asumir una posición más modesta en el ámbito regional, utilizando instancias como estas no para dictar cátedra sobre qué hacer, sino para avanzar en un camino de integración y desarrollo común para Latinoamérica.

Un sector de Argentina nos esta mirando atentamente, pero ¿miramos nosotros para el otro lado? La oportunidad está a la vista. Camino a los bicentenarios de ambos países, sería provechoso desarrollar acciones conjuntas tendientes no sólo a una integración económica, sino que -y muy especialmente- cultural. Desde ya debiéramos fomentar los intercambios académicos y avanzar en el reconocimiento de los títulos profesionales. Argentina es una nación rica, humana y geográficamente. Bienvenidos los argentinos que han llegado al país, porque ellos aportan a nuestro desarrollo.

Hace casi un siglo, en septiembre de 1910 y en medio de las fiestas del centenario, Chile se comparó con Argentina y quiso imitarla. Hoy, cien años después, tal vez los papeles han cambiado, pero más allá de estas coyunturas históricas, tal como afirmó certeramente uno de los expositores, la reducción de las tensiones y la convivencia pacífica tienen que significar que la Cordillera de los Andes más que un muro que nos divida deber ser un puente que nos una.

Ángel Soto es Doctor en Historia y Profesor en la Facultad de Comunicación de la Universidad de los Andes en Santiago de Chile.

Publicado en el diario La Tercera (Chile), el 29 de junio de 2004.

ACERCA DE LOS AUTORES

FERRO, RAÚL.

Director editorial de la revista *AméricaEconomía*. Se desempeñó como editor de negocios de la revista con base en Santiago de Chile (1994-1998) y Ciudad de México (1998-1999) y posteriormente como editor general, con sede en Santiago. Con anterioridad fue reportero de publicaciones de negocios y finanzas en Perú (*The Andean Report*) y en Chile (*The South Pacific Mail*), además de corresponsal y colaborador de una serie de publicaciones en inglés tanto en Perú como en España, incluyendo el grupo *Latin American Newsletters* de Londres, *Spanish Trends* de Madrid y *McGraw Hill News Services* y *Lagniappe Letter* de Nueva York. Raúl ha vivido en Perú, Costa Rica, Argentina, España, Chile y México.

GERVASONI, CARLOS.

Licenciado en Ciencias Políticas. Master in Political Science, Master in Latin American Studies (Stanford University) y cursando el doctorado en Ciencias Políticas (Notre Dame University). Profesor de grado y postgrado en la Universidad Católica Argentina, la Universidad Torcuato Di Tella y la Universidad del CEMA. Ha sido profesor invitado en la Universidad de Buenos Aires, la Universidad ORT (Montevideo, Uruguay) y la Universidad de Texas

at Austin. Ha investigado y publicado artículos sobre reformas económicas y elecciones en América Latina y sobre comportamiento electoral en Argentina. Profesionalmente se desempeña como consultor metodológico y estadístico de varias empresas de opinión pública, y como analista para la Argentina de Eurasia Group (New York). Desde 1997 es miembro de la Comisión Directiva de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP). Es miembro de la Latin American Studies Association y ha participado en varios de sus congresos. Integra el Consejo Académico del Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL), donde anteriormente fue Presidente (2003).

ISERN MUNNÉ, PEDRO.

Director del Área Economía y Estado de Derecho del Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL), donde anteriormente fue Presidente (2004) y Vicepresidente (2003). Es Master en Filosofía Política (London School of Economics and Political Science), Master en Economía y Ciencia Política (Escuela Superior de Economía y Administración de Empresas) y Licenciado en Ciencia Política (Universidad de San Andrés). En 1997 trabajó como Fellow para Asuntos Latinoamericanos en Atlas Economic Research Foundation en Fairfax, Virginia, USA. Colaboró en la redacción del libro “Mitos del milenio. El fin del trabajo y los nuevos profetas del Apocalipsis”, de Mauricio Rojas (CADAL/Timbro).

CRISTIÁN LARROULET.

Ingeniero comercial de la Pontificia Universidad Católica y Master en Economía de la Universidad de Chicago. Es Director Ejecutivo del Instituto Libertad y Desarrollo desde su fundación en 1990. Anteriormente, fue Jefe de Gabinete del ex ministro de Hacienda, Hernán Büchi; miembro de la Comisión Nacional de Privatización en Chile, coordinador del Consejo Económico del Ministerio de Economía, jefe de ODEPLAN y presidente de la Comisión Antimonopolios. En 2002 fue nombrado Miembro de Número de la Academia de Ciencias Sociales del Instituto de Chile. En 1997 recibió el Premio Generación Empresarial y en 1996, el Premio Editorial Los Andes por su destacada trayectoria de servicio público. Es profesor y decano de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad del Desarrollo. Sus publicaciones académicas son variadas destacando el texto universitario “Economía” editado por Mc Graw Hill.

LÓPEZ MURPHY, RICARDO.

Licenciado en Economía (Universidad Nacional de La Plata) y Master en Economía (Universidad de Chicago). En el período 1999-2001 se desempeñó como Ministro de Defensa, y luego estuvo a cargo del Ministerio de Economía e Infraestructura. Candidato a presidente de la Nación Argentina en el 2003. Enseñó economía en las universidades de La Plata, de Buenos Aires, UADE y San Andrés. Fue consultor del Fondo Monetario Internacional, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Mundial, el BID y la CEPAL. Asesoró a las presidencias del Banco Central de la República Argentina (BCRA) y del Banco Central del Uruguay (BCU), y fue Director Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía de Argentina. Actualmente se desempeña como investigador visitante de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), donde anteriormente fue Economista Jefe, y es Presidente del Partido Recrear para el Crecimiento.

MARSHALL RIVERA, JORGE.

Doctor en Economía, Universidad de Harvard. Ingeniero Comercial, Universidad de Chile. Subsecretario y Ministro de Economía de Chile entre los años 1990 y 1993. Vicepresidente del Banco Central de Chile entre los años 1993 y 2003. Consultor de organismos internacionales y profesor de economía en varias universidades, incluyendo la Universidad Católica de Chile, Alberto Hurtado y Universidad de Chile. Ha publicado varios artículos sobre la economía chilena, con especial referencia a la política macroeconómica, economía financiera y crecimiento económico. Director de Expansiva. Director y asesor de Empresas.

SANHUEZA, RAÚL.

Abogado y Diplomático. Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, D.E.A. en Ciencia Política por la Universidad de París III, La Sorbonne Nouvelle, diplomado por el Instituto Internacional de Administración Pública (Francia), la Academia Diplomática de Chile y la Escuela Diplomática de España.

SOTO, ÁNGEL.

Historiador. Doctor en Historia por la Universidad Complutense de Madrid. Master en Ciencia Política y Licenciado en Historia por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente es profesor de la Facultad de Comunicación de la Universidad de los Andes (Chile).

TIRONI, EUGENIO.

Doctor en Sociología, École des Haute Études en Sciences Sociales, París. Director de Comunicación del Gobierno del Presidente Patricio Aylwin (1990-1994). Consultor de varios gobiernos y de organismos internacionales. Es Presidente Ejecutivo de TIRONI I Asociados. Director de empresas. Asesor de Paz Ciudadana y Un Techo para Chile. Columnista del diario El Mercurio. Profesor del Instituto de Sociología de la P. Universidad Católica de Chile e integrante del Consejo Superior la Universidad Alberto Hurtado. Profesor visitante de la Universidad de Notre Dame (2002). Autor de numerosos libros acerca de las transformaciones de la sociedad chilena.