

Clase N° 3

Chile como modelo

Domingo F. Cavallo¹
Harvard University, Cambridge, Massachusetts, U.S.A.
2004

Sin duda, hacia la segunda mitad de los 80's, Chile se había constituido en un modelo para varios de los países de América Latina que aún sufrían fenómenos de stagflación o comenzaban a incubar explosiones hiperinflacionarias.

La bibliografía que describe y analiza la evolución económica de Chile en el último cuarto del siglo XX es, probablemente, la más amplia y diversa que pueda encontrarse sobre un país de América Latina. Sólo comparable con la bibliografía que examina la experiencia económica Argentina entre 1870 y 1930. Chile, durante el último cuarto de siglo atrajo mucha atención por las mismas razones que Argentina lo había hecho en las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del siglo XX: fueron los casos más exitosos en materia de desarrollo económico y social de América Latina en sus respectivas épocas.

¿Hay factores en común en éstas historias exitosas?

Tanto en la Argentina de finales del siglo XIX como en Chile de finales del siglo XX, se destaca la capacidad que demostró el Estado para organizar y gobernar las respectivas economías. Es decir, lo que Javier Corrales denomina “Stateness”.

Lo peculiar de la Argentina exitosa de aquellas décadas no radica en la adopción del modelo de crecimiento liderado por las exportaciones. Ese modelo fue adoptado prácticamente por todas las naciones de América Latina en esos años. El éxito de Argentina resultó de la capacidad que tuvo el Estado de implementar y sostener en el tiempo políticas de inmigración de personas y capitales, el desarrollo del transporte y las comunicaciones y, sobre todo, la creación de un sistema obligatorio de educación primaria que redujo tempranamente el analfabetismo y permitió el progreso social. Fueron estas políticas de Estado las que le permitieron al país aprovechar al máximo las oportunidades que ofreció el proceso de globalización económica liderado por el Reino Unido de aquella época.

Yo sostengo que el éxito de Chile en las últimas décadas no se explica simplemente por la apertura económica al mundo y las reformas que ampliaron el rol del sector privado operando en mercados con competencia. En mayor o menor medida, prácticamente todas las economías de América Latina adoptaron el mismo rumbo en los últimos años. El éxito de Chile se explica por la capacidad que tuvo el Estado no sólo de establecer nuevas reglas de juego, sino también de sostenerlas. Las mismas

¹ Este trabajo corresponde al dictado de clases en la Universidad de Harvard en calidad de Robert Kennedy Visiting Professor in Latin American Studies - Department of Economics, correspondiente al primer semestre de 2004.

sólo se alteraron para perfeccionarse, pero nunca para reestablecer el viejo “desorden” económico.

El artículo de Andrés Velasco, titulado: “The State and Economic Policy: Chile 1952-1992”, explora las razones por las que Estado Chileno pudo lograr un alto grado de “autonomía” y creciente capacidad para gobernar la economía (increasing Stateness).

Chile durante el período 1964-1990

El capítulo 5, titulado “A Capitalist Revolution” del libro de Javier Martínez y Alvaro Díaz resume la historia del período 1964-1990 como una “revolución” que no fue impuesta desde afuera ni resultó de un proceso endógeno impulsado por las fuerzas del mercado. Fue una revolución impuesta desde los altos niveles del Estado que entre 1964 y 1990 estuvo conducido por tres élites políticas diferentes, cada una con un programa de transformaciones radicales del país. La “Revolución en Libertad” de Eduardo Frei, el “camino pacífico al socialismo” de Salvador Allende y la “revolución neo-liberal” de Augusto Pinochet fueron tres programas radicales de cambio de sistema. Los autores destacan que las tres elites terminaron siendo políticamente derrotadas. Los Demócratas Cristianos por los Socialistas. Los Socialistas por los Militares. Y estos últimos por las fuerzas de la Concertación. Pero la acción combinada de estas tres fuerzas produjo una verdadera revolución capitalista.

Lo más interesante, es que el régimen democrático que sucedió a la Dictadura Militar, no trató de revertir esta revolución sino que permitió que dentro de las nuevas reglas de juego, la economía pudiera crecer vigorosa y sostenidamente y la sociedad alcanzara crecientes niveles de progreso y mejor calidad de vida.

¿Cuál fue la clave de la estabilidad de las nuevas instituciones económicas y sociales de Chile?

La explicación que da Andrés Velasco es convincente: la extrema utilización del poder discrecional del Estado que hicieron en su momento cada una de las fuerzas corporativas más protegidas por las respectivas élites políticas que gobernaron antes de los militares (Conservadores, Demócratas Cristianos y Socialistas) afectaron tan profundamente los derechos de propiedad, la libertad y la seguridad de los grupos sociales circunstancialmente en la oposición, que el estado clientelista entró en una crisis irreversible al momento del Golpe Militar de 1973.

Todos los sectores que en algún momento habían sido beneficiarios de la discrecionalidad del Estado, también habían sufrido fuertes pérdidas en los momentos en que el poder cambió de manos. Por ello, cuando los tecnócratas que asesoraron al Gobierno Militar propusieron organizar la economía sobre la base de “reglas” que reducirían grandemente el margen para la discrecionalidad de los funcionarios, todos los sectores corporativos terminando aceptando la propuesta. Las limitaciones que las reglas significaban a los grandes beneficios que habían recibido en algún momento del pasado eran insignificantes en comparación con el reaseguro en contra del riesgo de ser perjudicados por los cambios bruscos en la titularidad del Poder del Estado que esas mismas reglas instituían.

¿Qué aprendieron los líderes y economistas latinoamericanos de la experiencia chilena?

La principal lección de la experiencia Chilena para quienes estábamos siguiendo su realidad y comparándola con la de nuestros respectivos países, se puede resumir, en que ayudó a los economistas latinoamericanos que participábamos o íbamos a participar en la discusión y diseño de las políticas públicas, a entender el sentido práctico y la importancia de la discusión sobre “reglas versus discreción” que en los ámbitos académicos de los Estados Unidos y Europa se había dado en relación a la política monetaria. La experiencia chilena nos hizo ver a los latinoamericanos que una organización económica basada en reglas y con escaso margen para la discrecionalidad, es importante no sólo en política monetaria, sino también en política fiscal, en política comercial externa, y, en un sentido más general, en prácticamente todos los aspectos de la economía y la sociedad.

Origen ideológico de las reformas chilenas y su influencia en otras economías latinoamericanas

Chile sufrió la experiencia stagflacionaria y el riesgo de explosión hiperinflacionaria entre 1972 y 1977 y fue en esas circunstancias cuando fue definiendo las características de las nuevas reglas de juego que terminarían de consolidarse en la década del 90 con el advenimiento de la Democracia. Entre 1974 y 1977 mientras yo cursaba mis estudios de Doctorado, aquí en la Universidad de Harvard, tuve oportunidad de intercambiar ideas sobre lo que estaba ocurriendo en Chile y en Argentina con varios de los economistas que en los años sucesivos participaron activamente en la política y el Gobierno de Chile.

Estaban por aquí Jose Piñera, que sería Ministro de Minería y de Trabajo del Gobierno Militar e impulsaría la reforma laboral y previsional. Su hermano Sebastián Piñera, que sería Senador y Presidente del Partido Renovación Nacional. Eduardo Aninat, que sería Ministro de Hacienda de Eduardo Frei. Jorge Dosermeaux que es actualmente miembro del Directorio del Banco Central de Chile. Y solían visitar Harvard y MIT Alejandro Foxley y Vittorio Corbo. Alejandro Foxley sería Ministro de Hacienda de Patricio Aylwin y Presidente de la Democracia Cristiana. Vittorio Corbo es actualmente Presidente del Banco Central de Chile.

Las conversaciones que recuerdo de aquella época me permiten asegurar que los organismos de crédito localizados en Washington así como el Tesoro de los Estados Unidos, no tenían opiniones ni influencia relevante sobre lo que estaba ocurriendo en Chile. Sí recuerdo que los economistas chilenos, como ocurría con cada uno de los economistas latinoamericanos que estábamos estudiando aquí, tenían su mente y toda su atención concentrada en el drama que vivía Chile y su pueblo.

Entre el verano boreal de 1976 y la primavera de 1977 colaboré con el Profesor Richard Musgrave como integrante de la Misión de Reforma Fiscal para Bolivia que se organizó desde la Universidad de Harvard. Misión que también integraron varios de los economistas chilenos así como el Profesor Arnold Harberger de la Universidad de Chicago que por entonces era el mentor intelectual de varios de los ministros del Gobierno de Chile. Recuerdo las conversaciones sobre lo que estaba ocurriendo en Chile que solíamos tener en las sobremesas de nuestras reuniones en La

Paz. Esta experiencia me ayudó a percibir la influencia que la experiencia de Chile tendría sobre las decisiones que debió adoptar el Gobierno de Víctor Paz Estensoro, casi 10 años después, cuando la hiperinflación explotaría en Bolivia, recreando circunstancias no muy diferentes a las que Chile estaba viviendo en 1976.

Sin duda, las experiencias de Chile y de Bolivia, me sirvieron para entender mejor la problemática de mi país durante la década del 80 y diseñar el programa de reformas que pondríamos en marcha en 1991 para salir de la hiperinflación que durante 1989 y 1990 había explotado en Argentina. Por entonces, a pesar de seguir muy atentamente los acontecimientos políticos, económicos y sociales de toda la América Latina, no había escuchado hablar del Consenso de Washington. En aquel momento, Estados Unidos demostraba estar interesado en apoyar la recuperación del crecimiento en las naciones de América Latina que estaban inaugurando un inédito proceso de democratización.

Es muy generalizada la opinión que sostiene que este interés estadounidense de apoyar el crecimiento de las economías latinoamericanas no era sino la revelación de que Estados Unidos al inicio de la Administración Bush 41 decidió impulsar la implementación del Consenso de Washington en los países de la región. Yo sostengo que la realidad es otra: el Plan Brady y la negociación del NAFTA fueron la respuesta positiva a demandas de la Administración de Carlos Salinas de Gortari que se había iniciado en México el 1 de diciembre de 1988. Por eso, en la próxima clase discutiremos “El Camino Mexicano”.