

**La Lucha contra el Populismo:
El Caso de Chile**

**Cristián Larroulet
Libertad y Desarrollo
CHILE**

LA LUCHA CONTRA EL POPULISMO: EL CASO CHILENO

I. INTRODUCCION

América Latina posee una larga tradición populista. Esta adquirió toda su fuerza durante el Siglo XX durante el cual tanto gobiernos de izquierda como de derecha, se destacaron por hacer promesas políticas a la ciudadanía con la ilusión de resolver sus problemas casi por arte de magia. Recordemos que en los comienzos del siglo XX Argentina se situaba entre los 10 países con mayor ingreso per cápita del mundo. En 1929 era la undécima nación exportadora del mundo y su nivel de bienestar se reflejaba en que poseía más automóviles por habitante que Gran Bretaña. El populismo hizo que ese bienestar fuera efímero. Argentina hoy día ya no es el país líder de América Latina y por el contrario alrededor de un 35% de su población vive en condiciones de pobreza.

Numerosos períodos de hiperinflación han sido los síntomas de esta tradición populista en América Latina. Como lo muestra el cuadro # 1 son variados los países que a lo largo de las últimas décadas han experimentado procesos inflacionarios fuera de todo control, detrás de los cuales están las promesas populistas.

Cuadro # 1
HIPERINFLACIÓN MÁXIMA

	<u>Tasa Anual</u>	<u>Año</u>
Argentina	4.923,3	1989
Bolivia	8.170,5	1985
Brasil	2.937,7	1990
Nicaragua	33.547,6	1988
Perú	7.649,6	1990

Fuente: "Economía", Cristián Larroulet y Francisco Mochón, Mc Graw Hill

En este trabajo me referiré a las causas de este proceso en América Latina analizando con más detalle el caso de Chile para mostrar como este país ha aplicado políticas públicas y creado instituciones que han puesto frenos a las propuestas populistas. La experiencia chilena es útil para mostrar qué instrumentos son los adecuados para combatir el nuevo populismo que se aprecia en países como Venezuela, Bolivia y Ecuador, donde sus mandatarios están

promoviendo políticas públicas que han traído inestabilidad política, económica y social a la región.

II. EL POPULISMO EN AMERICA LATINA

Alvaro Vargas Llosa en su libro “Rumbo a la Libertad” señala que el fracaso de las ideas de la libertad en América Latina tiene raíces históricas muy profundas. Estas son el corporativismo, el mercantilismo de Estado, el privilegio, la redistribución de abajo hacia arriba y la politización del derecho. Estos fenómenos que provienen desde la Conquista Española y que han estado presentes desde antes de la Independencia de los países latinoamericanos son para el autor causas del subdesarrollo en nuestro continente. La frustración provocada por este subdesarrollo es lo que ha facilitado que principalmente las ideas nacionalistas y de izquierda hayan alimentado postulados populistas. Este proceso ha afectado la cultura, el sistema político, económico y social en estos países. Además, en este mundo globalizado y profundamente informado se incrementa la frustración de quienes han podido observar que mientras en los países con economías emergentes se alcanzan niveles de bienestar enormes, no ocurre lo mismo en América Latina.

Durante el siglo XX en la mayoría de los países del continente el proceso populista siguió un ciclo similar. La crisis mundial provocada con la Gran Depresión afectó significativamente a los países de América Latina, especialmente por la caída de los precios de sus productos de exportación. El resultado fue un aumento del desempleo y una crisis social de grandes magnitudes. Como solución, los gobiernos decidieron cerrar las economías para protegerlas de los vaivenes de la economía mundial y darle un rol creciente al Estado para resolver los problemas productivos de sus países. Sin embargo, en un breve plazo estas políticas demostraron su incapacidad para producir crecimiento económico y permitir mejores condiciones de vida. Las razones son conocidas: el cierre de la economía y la mayor intervención del Estado impidieron la eficiencia en la asignación de recursos, los aumentos de productividad, y los esfuerzos de inversión y empleo, aspectos fundamentales para el desarrollo. La realidad de pobreza que esto provocó derivó en crecientes problemas de insatisfacción de la población. Las protestas sociales se hicieron cada vez más frecuentes frente a la cuales el sistema político respondió con planteamientos populistas donde el Estado resolvía los problemas directamente a través de empresas estatales o indirectamente protegiendo a las empresas privadas con leyes especiales que discriminaban al resto de los agentes económicos.

Así el populismo se tradujo en un creciente tamaño del Estado y en un ingente corporativismo donde regía una alianza entre los gobiernos de turno y los sectores particulares protegidos. Para financiar este populismo se recurrió a los créditos de

los Bancos Centrales hacia los gobiernos con lo cual se desató la inflación. Dornbush y Edwards, en su libro “The Macroeconomics of Populism in Latin America” analizan este fenómeno concluyendo que la macroeconomía del populismo posee las siguientes características:

- **Initial Conditions.** *Low levels of satisfaction with economic performance because they believed each country could do better in those circumstances. The experience, although not by International Monetary Fund (IMF) program, has reduced growth and living standards. High income inequality supports a radically different economic program. The previous stabilization frameworks improved public budget and balance of payments conditions lead to an expansionary program.*
- **No Constraints:** *Policy makers explicitly reject the conservative paradigm. Idle capacity is seen as the leeway for expansion. International reserves and foreign exchange restrictions lead to expenditure with no balance of payments constraints. The risks of public deficit is seen as exaggerated or with no foundations. Fiscal expansion is seen as with no relationships with inflation when there is no devaluation, because excess capacity and decreasing long run costs keep cost pressures and there is room to squeeze profit margins by price controls.*
- **The Policy Prescription.** *Populist programs emphasize three elements: reactivation, income redistribution and restructuring of the economy. The common threat is “reactivation with redistribution”. The policy recommendation would be income redistribution, typically by an important increase in real wages, that are not to be passed on into higher prices. Devaluation policy is rejected because of its negative effect on inflation and because it affects living standards. The economy is to be restructured to save on foreign exchange and support higher wages and higher growth.*

El fenómeno descrito culminó en lo que se denominó “la década perdida de América Latina”. Así, a fines de los ‘80 el producto interno de estos países fue menor que el de comienzo de la década. La inflación llegó a niveles máximos históricos y la realidad del desempleo y la pobreza llegó a límites insostenibles. A partir de ese momento se tomó conciencia de la importancia de los equilibrios macroeconómicos, reconociéndose que la inflación es dañina para el progreso de los países. Este proceso de aprendizaje es el que ha llevado a que la tasa de inflación promedio de los principales países de América Latina haya sido durante el año 2005 de sólo 6,5 %.

¿Significa esto que el populismo ha desaparecido? No. Hoy en día el populismo en América Latina aflora de diferentes formas y es por ello que se habla de neopopulismo. Chávez en Venezuela, Kirchner en Argentina y Morales en Bolivia utilizan otros instrumentos de naturaleza populista. En lo político no respetan a las instituciones democráticas tales como el Congreso e intentan establecer una relación directa con el pueblo. Es así que en algunos países latinoamericanos se

ha debilitado la democracia representativa. En lo económico en lugar de hacer uso de las políticas macroeconómicas para incrementar la oferta de dinero han nacionalizado empresas privadas, subsidiado a determinados sectores productivos, distorsionando los sistemas de precios y protegiendo con altos aranceles a industrias seleccionadas políticamente. Estas medidas han podido ser financiadas gracias a que estos países están gozando de un aumento significativo de los precios de sus exportaciones. Sin embargo, esto tendrá un límite cuando esos precios recuperen su tendencia de largo plazo. En ese momento volverá la “macroeconomía del populismo”.

En suma, el populismo hoy día en América Latina presenta nuevas formas pero continúa presente haciendo que los sectores más pobres sigan sufriendo sus consecuencias.

III. LA EXPERIENCIA CHILENA

Chile no escapó a esta realidad histórica del populismo. Sus orígenes se remontan a principios del siglo pasado cuando se produjo un malestar en la elite que cuestionaba la capacidad de desarrollo del país. Se responsabilizó en ese momento de los problemas económicos del país a la raza y a las características estructurales de una economía con ventajas comparativas en recursos naturales (minería y agricultura). Posteriormente, la crisis del 30 golpea especialmente al país y para salir de ella se inicia un proceso gradual de cierre de la economía. Se aplica el denominado modelo de sustitución de importaciones que llevó a Chile a tener aranceles aduaneros a principios de los años '70 en torno al 100%. El Estado comenzó a crear empresas y a intervenir activamente fijando precios y estableciendo otras regulaciones.

El proceso chileno culminó con las políticas populistas seguidas por el gobierno socialista de Salvador Allende. Estas consistieron en una expansión monetaria enorme que buscaba financiar el incremento del gasto público; la nacionalización de gran parte de las empresas privadas; el cierre aún mayor de la economía y el intento a través de este mecanismo de un aumento sustancial en los salarios de los trabajadores. Como se puede apreciar en el Cuadro # 2 el resultado fue desastroso: la inflación pasó de 34,9% en 1970 a 605,9% en 1973. El Producto Interno Bruto (PIB) creció en 2,1% en 1970; y cayó en 5,6% en 1973. Los salarios reales disminuyeron en 30%; el déficit fiscal se elevó a 24,7% y las reservas internacionales prácticamente habían desaparecido al final del Gobierno de Allende. La crisis fue total y terminó en un golpe de Estado.

A partir del Gobierno Militar y durante 4 gobiernos democráticos, liderados por coaliciones de centro izquierda, Chile cambió su estrategia de desarrollo alejándose del fenómeno populista. Así hoy día es el país más destacado en

América Latina por su desarrollo económico gracias a su modelo de economía libre.

Cuadro # 2
CHILE: Principales Indicadores
durante el Gobierno de Salvador Allende

	1970	1971	1972	1973
Inflación (% Dic. a Dic.)	34.9	34.5	216.7	605.9
Tasa de Crecimiento	2.1	9.0	-1.2	-5.6
Salarios Reales (1970:3=100)	98.4	115.1	103.5	70.3
Gasto Público (%)	26.4	31.1	31.2	44.9
Déficit Público (%)	2.7	10.7	13.0	24.7
Crecimiento Monetario (%GDP))	52.9	99.3	100.9	264.4
Reservas Internacionales (US\$Mill.)	320	129	95	36

Fuente: Edwards y Dornbush.

Esa realidad permite desmentir que problemas “de raza”, de “geografía” o de “estructuras” impiden el crecimiento. Son los mismos habitantes desde su perspectiva genética, cultural y de diferencias de clases, los que a fines del siglo veinte hicieron crecer fuerte al país durante dos décadas, lo que no habían logrado durante el período previo.

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 de 2,46%; del aumento de la fuerza de trabajo de 2,22%; y del incremento en la productividad total de factores de 1,95%.

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.

¿Qué políticas condujeron a estos resultados? Aquellas que permitieron mejorar la calidad de la educación y de la salud; tener un mercado de capitales 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 al período 1961-1985. Una de los aspectos más destacables es la consistencia entre las políticas públicas y el objetivo del crecimiento económico.

La experiencia chilena muestra que con una política económica de mercado libre abierto al mundo, con equilibrio macroeconómico y aplicada en forma coherente y consistente, los países en vías de desarrollo pueden crecer y abandonar el subdesarrollo.

IV. LECCIONES PARA COMBATIR EL POPULISMO

La lección más importante que se deriva del caso chileno es que para combatir el populismo en forma eficaz y duradera se requieren políticas que permitan el progreso y que construyan instituciones que impidan las promesas populistas. A continuación presentaré algunas de ellas que me parecen más ilustrativas para aplicar en otros países del mundo.

a. Autonomía del Banco Central

El populismo crea la ilusión de mejorar el estándar de vida de las personas haciendo uso de la emisión de dinero y de los programas de gastos fiscales. Chile logró reducir una tasa de inflación de 600% anual a una de sólo el 3% anual. Un convencimiento político de que el déficit fiscal financiado con crédito del Banco Central producía inflación, permitió los acuerdos para introducir en la Constitución la autonomía del Banco Central. Así, la Constitución consagra la independencia del Banco Central y prohíbe que éste le otorgue préstamos al Gobierno. El Banco Central de Chile es autónomo y tiene una mecanismo de generación de sus autoridades que lo hace independiente del gobierno de turno y que lo obliga a priorizar como objetivo fundamental de su gestión el control de la inflación.

b. Disciplina Fiscal

El populismo también se fortalece cuando se le otorgan facultades excesivas al Parlamento en materia de gasto público y de impuestos. Para impedir este fenómeno la Constitución y la ley chilena consagran que sólo el Poder Ejecutivo tiene iniciativa para proponer nuevos impuestos. Asimismo, el aumento de gasto público requiere de la iniciativa del Poder Ejecutivo. En otras palabras, el Congreso no puede subir los impuestos ni aumentar el gasto público por su propia voluntad. De esta forma es el Gobierno quien tiene la responsabilidad de mantener la disciplina fiscal. Asimismo, la política de gasto público busca un equilibrio entre ingresos y gastos en el largo plazo. Esto significa que cuando hay períodos en que por factores externos aumentan extraordinariamente los ingresos del sector público los recursos extraordinarios recibidos deben ser ahorrados para utilizarlos en aquellos períodos de menores ingresos.

c. Apertura de la economía

Después de ser una de las economías más cerradas del mundo, Chile ha pasado a ser una de las más abiertas. Posee un arancel uniforme de 6% lo que combinado con acuerdos comerciales de libre comercio representa un arancel efectivo de sólo 1,9%. Es el país que mayor número de Tratados de Libre Comercio ha firmado en el mundo. La creación de una economía muy abierta también ha servido para frenar el populismo. En efecto, gracias a esta realidad cualquier intento de elevar artificialmente la cantidad de dinero, el gasto público o proteger artificialmente a un sector productivo genera rápidamente desequilibrios en la balanza de pagos o protestas por parte de los sectores que no obtuvieron la protección señalada. Así, la economía abierta le pone disciplina a los gobiernos y a los Parlamentos.

d. Sistema previsional de ahorro individual

A partir de la década de los '80, Chile reformó su sistema previsional "Pay as you go" por otro en el cual cada trabajador ahorra para financiar su propia jubilación, pudiendo escoger libremente entre diferentes empresas privadas (AFP) que invierten sus ahorros. Este sistema contempla además un pilar solidario que garantiza una pensión mínima para todos los trabajadores incorporados. La institucionalidad señalada también limita el populismo ya que dificulta que los gobiernos hagan uso de los recursos previsionales para fines populistas. Cuando los trabajadores financian su propia jubilación y no la de otros defienden su derecho de propiedad y así reaccionan negativamente a los intentos expropiatorios propios del populismo.

e. Privatización

En sus reformas Chile dió prioridad a la participación del sector privado en los diferentes sectores de la economía. Esta ha sido una política que permitió privatizar a la mayoría de las empresas estatales del área de la energía, el transporte, las telecomunicaciones, siderurgia, el agua potable y además abrir a través del sistema de concesiones la participación privada en la infraestructura portuaria y vial. Estas políticas también han limitado al populismo al reducir la influencia de las empresas estatales las que históricamente han sido uno de los principales instrumentos para el populismo de Latinoamérica.

Concluyendo, podemos decir que el populismo ha vuelto a Latinoamérica. Las políticas de Chávez en Venezuela, Kirchner en Argentina y Morales en Bolivia están liderando ese proceso. Los perdedores serán una vez más los más desposeídos de la sociedad quienes sufrirán las consecuencias de la caída del crecimiento, la inflación y el creciente desempleo. Chile ha ofrecido un ejemplo de cómo, cuando las políticas liberales son sistemática y coherentemente aplicadas y las instituciones son creadas para dar estabilidad a estas políticas, el populismo puede ser detenido. Por eso es que en materia de crecimiento económico, reducción de la pobreza y estabilidad democrática, Chile es el líder en América Latina.