

## Un Camino Nuevo para América Latina

*José Piñera*

Siempre me ha asombrado la paradoja latinoamericana. Conectado por su geografía con dos de las naciones más exitosas del mundo, bendecido con toda clase de recursos naturales, sin graves problemas de violencia originados en la raza, la religión o la lengua, con una extraordinaria cultura caracterizada por su continuidad y su diversidad, América Latina podría ser un continente lleno de posibilidades. Y, sin embargo, la región se mantiene hundida en el subdesarrollo, la demagogia, la corrupción y la inestabilidad política. Algo muy profundo debe estar mal.

La vida política y económica de nuestro continente en los últimos dos siglos contrasta abiertamente con aquella de Estados Unidos. Las consecuencias han sido elocuentes, como lo ha destacado el historiador Claudio Véliz, "Nosotros estamos en un nuevo mundo que nació casi simultáneamente en el Norte y en el Sur, que fue habitado por dos grandes sociedades trasplantadas y ambas generadas a su vez por los imperios más grandes de la modernidad. Dos sociedades que comenzaron una muy pobre, la del Norte, y otra muy rica, la del Sur. Y en 500 años los papeles se han trastocado totalmente."

En dinero de hoy, Estados Unidos tenía en 1820 un PGB de 12 mil millones de dólares. En 1900, el PIB de Estados Unidos había subido a \$313 mil millones, y ahora alcanza a \$10 billones. ¿Cómo se logró este desarrollo espectacular? En gran medida, gracias a las instituciones y a la filosofía política que le legaron a Estados Unidos sus "Founding Fathers" (Jefferson, Madison, Hamilton, Adams, Franklin, Washington, entre otros). La Declaración de Independencia, la Constitución, el Bill of Rights y *El Federalista* son obras maestras que le dieron el más sólido y estable sustento filosófico, político, económico y moral a la nueva nación.

Quisiera esbozar la hipótesis de que la tragedia de América Latina en el siglo XX proviene, en gran parte, de haber sido un continente huérfano. Los Libertadores (Bolívar, San Martín, Sucre y O'Higgins, entre otros) lucharon con heroísmo para independizar a nuestros países del control político español. Pero una cosa es saber luchar y otra muy distinta saber gobernar. Los Libertadores y sus sucesores no anclaron a las jóvenes repúblicas en los valores de la libertad individual, el Estado de Derecho y la democracia limitada, sino por el contrario mantuvieron, y en algunos casos superaron, la tradición centralista española. Es sintomático que el héroe de Bolívar haya sido el estatista y autoritario Napoleón Bonaparte, a quien hubo que sacarlo a sangre y fuego del poder, y no un "Founding Father" como el general George Washington quien prefirió retirarse a su casa de Mount Vernon tras haber ganado la guerra de la independencia y haber servido como presidente de su país.

El hecho de que América Latina tuviera "Founding Generals," pero indudablemente no "Founding Fathers," ha significado que hasta hoy América Latina carece de las instituciones y los principios de una verdadera democracia al servicio de la libertad. Por ello, nuestro progreso es tan oscilante y frágil. Como en el mito de Sísifo, empujamos la roca hasta la cumbre de la montaña

para ver una y otra vez cómo vuelve a caer, aunque no necesariamente al nivel desde el cual se partió.

Con razón el discurso público en América Latina trasunta tanto pesimismo y resignación. Mucha gente se conforma con la equivocada creencia de que este continente nunca será capaz de encontrar un camino de prosperidad. Para explicar lo anterior, se utilizan argumentos que van desde la raza hasta el clima tropical, pasando por los términos de intercambio, la religión católica y por todo tipo de explicaciones que intentan culpar a algo o a alguien fuera de América Latina. Discrepo de esa postura que, aunque se asuma de buena fe, es muy cómoda porque permite a los gobernantes de cualquier signo "echarle la culpa al empedrado," como reza el refrán. Por el contrario, estimo que es de nuestra responsabilidad no haber sabido construir verdaderas repúblicas democráticas, con economías de libre mercado y sociedades libres.

### **Tres Buenas Noticias**

Una elocuente indicación de que también en América Latina funciona la libertad y de que se "pueden" realizar grandes avances, son tres experiencias singulares en los últimos treinta años del siglo XX.

La primera es el enorme éxito de la Revolución Chilena. En la década del setenta, Chile logró transformar lo que fue su mayor crisis del siglo XX, en una oportunidad extraordinaria para hacer una revolución profunda de libre mercado, que se extendió después a campos sociales importantísimos y que ha sentado los cimientos del Chile actual. Esa revolución no solamente fue la principal causa de un retorno pacífico, gradual y constitucional a un sistema democrático en 1990, sino que además permitió que Chile siga hoy en día siendo el país más competitivo y más próspero de América Latina. Así, recientemente se ha publicado un índice internacional que coloca a Chile en noveno lugar en el mundo dentro de los países con mayor libertad económica; al mismo nivel que Gran Bretaña o que Australia. El nuevo modelo económico fue capaz de hacer crecer al país a tasas del 7% anual durante más de doce años, redujo drásticamente los niveles de pobreza, y creó una clase media que ha estabilizado los pilares del sistema. Mientras más recorro el mundo, más me enorgullezco de haber participado en esa etapa histórica. Por cierto, la calidad de las políticas públicas ha caído en la última década, y ello significa que hemos perdido la oportunidad de salir del subdesarrollo antes de nuestro bicentenario el año 2010. Pero también es cierto que se ha logrado preservar las bases del exitoso modelo económico-social, y que Chile superó un umbral crítico, si no del desarrollo todavía, al menos aquel que permite la convivencia civilizada.

La segunda buena noticia es la evolución reciente de México. Recuerdo cuando, hace sólo diez años, Mario Vargas Llosa sostuvo que México era la "dictadura perfecta." Sin embargo, distintos presidentes y equipos—incluso dentro de ese esquema institucional tan imperfecto—tuvieron la visión de comenzar a abrir espacios a la libertad en el campo económico, social y político. El ingreso al NAFTA fue un punto de inflexión de tremendas consecuencias positivas. Otro hito fue la reforma previsional siguiendo el modelo chileno. Permítanme destacar que en sólo tres años, ya hay en México 25 millones de trabajadores que tienen una cuenta individual de ahorro para la vejez y están transformándose en propietarios de riqueza financiera. Y el tercer hito ha sido la reciente alternancia pacífica en el poder. Todavía falta mucho que hacer para realizar el gran potencial que tiene un país como México, pero el país se ha encaminado en la dirección del desarrollo y la sociedad libre.

La tercera buena noticia es la revolución mundial de las pensiones originada en América Latina. En efecto, una experiencia nacida en Chile se ha transformado en un modelo para el mundo entero (ver "Liberating Workers: The World Pension Revolution," *Cato's Letter* N° 15, 2001). Hoy ya hay ocho países en América Latina que han seguido este modelo; hay cincuenta millones de trabajadores con cien mil millones de dólares ahorrados en sus fondos de pensiones. Hay tres

países en la ex Europa comunista—entre ellos Polonia, que es la nación más exitosa de esa región—con un modelo chileno de pensiones, los que suman otros veinte millones de trabajadores. Y esta idea ha comenzado a penetrar en los países desarrollados que enfrentarán graves problemas en sus sistemas de pensiones estatales. Desde ya, el presidente de Estados Unidos, George W. Bush, ha dicho públicamente que quiere introducir el sistema de cuentas individuales de ahorro para las pensiones. Es notable que, a partir del 1° de enero de este año, Suecia—el modelo del "Estado del Bienestar"—también adoptó el modelo chileno aunque en menor escala, permitiendo mini-cuentas individuales de previsión, en una experiencia que puede tener un impacto importante en Europa continental, que es la región más reacia a esta reforma. Y Hong Kong—la economía más competitiva del mundo—ya tiene funcionando en este momento un sistema similar. Si el experimento de Hong Kong y de Suecia se extienden, en un caso por Asia y en el otro caso por Europa, y si además, el presidente Bush avanza en su propuesta, esta revolución se transformaría en una mega-tendencia mundial. A esa causa estoy dedicando mi vida y es emocionante comprobar como América Latina puede "exportar" una experiencia al resto del mundo.

### **La Revolución Inconclusa**

Estas tres experiencias produjeron inicialmente un enorme impacto positivo en toda América Latina. Los más variados países comenzaron a realizar reformas económicas de libre mercado y sin duda lograron valiosos avances que han permitido elevar la calidad de vida de sus ciudadanos. Durante la década de los noventa, el PIB total de la región creció a una tasa promedio anual del 3,2%, superando en 2,2 puntos porcentuales el crecimiento del producto experimentado en la década de los ochenta. Sin embargo, estas reformas adolecieron de un pecado original: no fueron coherentes tanto entre ellas como con la estructura político-institucional del país. Considero que eso explica gran parte de los retrocesos actuales de América Latina.

Toda persona amante de la libertad, y por esa misma razón, se adhiere a un sistema democrático para elegir gobernantes. Pero hay democracias y democracias, y claramente no da lo mismo cualquier forma de democracia, dentro de las infinitas maneras en que pueden conjugarse los diversos elementos que la constituyen.

Como lo sostuvo Alexis de Tocqueville en su magnífica *Democracia en América*, la democracia debe siempre protegerse contra el despotismo popular. En América Latina una suerte de "tiranía de la mayoría," alimentada con demagogia y populismo, ha llevado, una y otra vez, al gobierno excesivo, intervencionista, e invasor, que empobrece a la sociedad civil y termina siendo, en el mejor de los casos, el "ogro filantrópico" de Octavio Paz y, en el peor, un ogro corrupto, ineficiente, y opresor.

Así, por ejemplo, consciente de esta debilidad de la nueva democracia chilena, sin anclaje en una filosofía política de libertad, escribí hace diez años en mi libro *El Cascabel al Gato* algo que lamentablemente se ha cumplido: "Hay un nuevo Chile económico y social que está muy bien, pero hay un viejo Chile político que está muy mal. Hasta ahora esta dicotomía no se nota demasiado en la marcha del país real, pero la lógica de los acontecimientos llevará tarde o temprano a la asfixia del Chile modernizado, estrangulado por las insuficiencias de su aparato político."

Lamentablemente, en América Latina se ha dado una secuencia inversa a la de Estados Unidos. Así lo explicó mi estimado colega panelista Mariano Grondona en su excelente libro *Los Pensadores de la Libertad*: "En el caso de los Estados Unidos no fue la economía lo primero. Al principio surgieron los hombres moralmente independientes. Luego estos hombres reclamaron una estructura política. Finalmente, en el marco que esta estructura les dio, estallaría la

prosperidad. Ésta no es una mera secuencia histórica, sino el orden lógico. Cuando la prosperidad ocurre anticipadamente, sin un marco moral e institucional, no consigue perdurar."

Esbozaré los titulares de algunos de los principales problemas institucionales de nuestras repúblicas. En primer lugar, me parece esencial para que exista una democracia al servicio de la libertad, que el gobierno tenga sus poderes limitados. La democracia es un método para adoptar las decisiones en aquellas áreas en que es necesario adoptar decisiones colectivas, es decir, un sistema para decidir "cómo" debe ser conducido un gobierno, y no un método para decidir "qué" debe hacer un gobierno.

Entregarle a mayorías esencialmente cambiantes, un "cheque en blanco" sobre casi todo el accionar económico, social y político de una sociedad, es institucionalizar la inestabilidad, abrir la puerta a los mayores abusos y condenar el país al subdesarrollo. ¿Cómo adoptar decisiones racionales de trabajo, ahorro, inversión, etc., si variables fundamentales (como lo son los impuestos, las leyes laborales, las regulaciones, etc.), pueden ser cambiadas por el 50,01% de los ciudadanos a través de un voto que, en países con escasa educación, casi nunca ostenta la característica crucial de ser un "voto informado?" Hemos visto en América Latina como un día el presidente Chávez tiene en Venezuela un 80% de apoyo, y con ello altera la Constitución y las leyes, y al año siguiente ese apoyo baja a la mitad. En Argentina, el presidente De la Rúa arrasa un año y cae en un abismo de impopularidad al año siguiente. ¿Podemos otorgarle una calidad de "vox Dei" a estas expresiones maniáco-depresivas de "vox populi?" ¡Por supuesto que no! Como sostuviera Bastiat, de ahí al "robo legalizado" hay sólo un paso. La mayoría debe mandar dentro de un marco constitucional que claramente limite y contrapesese sus poderes, y sólo en aquellas materias que correspondan al rol del Estado en la sociedad.

Ese es el gran principio que ha hecho exitoso a Estados Unidos. Alguien podría sostener que los estadounidenses también exhiben alta volatilidad en sus opiniones, ya que el presidente Bush apenas ganó la elección hace un año y recientemente, aunque después de un evento tan excepcional como la guerra contra el terrorismo, ha subido a un 80% de apoyo. Pero la diferencia crucial es que ni siquiera con esa popularidad puede cambiar la Constitución o las leyes fundamentales del país gracias al complejo y sabio equilibrio de poderes que pensaron e institucionalizaron los "Founding Fathers." En Estados Unidos hay una Constitución de más de doscientos años, aceptada con respeto y entusiasmo por todos. La Constitución estadounidense comienza diciendo: "We The People..." y de ahí en adelante ellos le entregan al gobierno ciertos poderes, para que proteja la seguridad, la libertad, la propiedad, etc. Madison, Hamilton, y Jay explican en *El Federalista* cómo y por qué la Constitución estadounidense creó un mecanismo de relojería para compensar poderes entre las tres ramas del gobierno, entre el gobierno y la sociedad civil, y entre el gobierno y los individuos.

Reconozcamos con realismo que nosotros estamos muy lejos de una filosofía constitucional como ésta. Las constituciones se cambian en América Latina con gran frecuencia, a través de negociaciones opacas, y en el proceso participa con poder decisorio sólo una cúpula de dirigentes políticos, aunque se revista de supuestos apoyos populares. La norma en América Latina es que los que gobiernan, los que tienen una mayoría transitoria, cualquiera sea su corriente política, rechazan limitar sus poderes. Los equipos económicos de gobierno en Chile en los setenta y ochenta, y en México en los noventa, fueron una excepción a la regla latinoamericana.

En segundo lugar, es necesario crear una cultura de alternancia en el poder, lo que permitirá a los gobernantes "internalizar" que otros gobiernos podrían usar y abusar de determinados poderes excesivos. En todas partes duele dejar el poder político, pero en nuestro continente parece que fuera equivalente a la muerte civil. Un presidente argentino como Menem, que hace un gran primer gobierno, en su segundo período incrementa el gasto público y aplica medidas populistas porque tiene la pretensión de un inconstitucional tercer gobierno. El presidente Fujimori en Perú, que hace un buen primer gobierno, cuando trata de ser gobernante por tercera

vez produce una crisis espectacular y termina como un fugitivo en el exilio. El presidente Cardoso usa el último año de su primer gobierno—en vez de hacer la reforma previsional que Brasil tanto necesita y que es el único gran país de América Latina que no la ha hecho—para cambiar la Constitución e ir al segundo gobierno. En Chile, aunque no existe la reelección presidencial y nadie se ha atrevido a proponer cambiar esta norma, la coalición gobernante en 1999 manipuló de manera altamente irresponsable las políticas públicas para obtener un tercer período en el poder. Hasta hoy, Chile sufre las consecuencias de la expansión desmedida del gasto público, de las alzas demagógicas del salario mínimo, y de un nefasto proyecto de reforma laboral que presentó el Presidente Frei a un mes de las elecciones como artificio político-electoral.

Si no hay una verdadera cultura democrática de alternancia en el poder, los años de elección presidencial serán altamente peligrosos para el futuro de cada país. La adicción enfermiza por el poder conduce a gobernar no para dejar legados permanentes sino que para intentar perpetuarse en los cargos públicos.

En tercer lugar, se requiere crear las condiciones para que surja y se consolide una sociedad civil fuerte e independiente. Los gobiernos tienen que crear un marco de libertad y equidad en las reglas, dentro de las cuales los individuos puedan aspirar, con sus propios esfuerzos, a la felicidad. Pero no es el rol de los gobiernos intentar resolverle los problemas diarios a la gente. Los ciudadanos deben tener la cancha abierta para la creación de un número infinito de asociaciones voluntarias que les ayuden en esa búsqueda de la felicidad. Un termómetro de una pujante sociedad civil es una prensa libre, vigorosa e independiente. En nuestra región, en casi todos los países, la prensa es demasiado cercana al poder; de mil maneras—sutiles algunas, abiertas otras—pero la prensa no es un contrapeso efectivo al poder.

En cuarto lugar, ¿cómo puede prosperar una economía y sostenerse una sociedad libre sin un Estado de Derecho en forma? Ésta ha sido una gran falla de América Latina. La ineficiencia, el anacronismo, la politización, y en varios países incluso la corrupción, ha hecho imposible el imperio de la ley. Aunque debiera existir una Muralla China entre los gobiernos y el poder judicial, eso claramente no sucede. Hasta presidentes que son juristas olvidan sus principios una vez en el poder y no resisten la tentación de influir indebidamente en los dictámenes judiciales, ya sea por conveniencias políticas o ambiciones personales (como las reelecciones prohibidas).

### **Educación, Educación, Educación**

Otro pilar fundamental para modernizar la política es la necesaria revolución educacional en América Latina. En varios otros ensayos he planteado una reforma integral del sistema educacional, basado en el subsidio de la demanda y la apertura de la oferta. Sin un incremento radical en la calidad en la educación, es obvio que es muy difícil tener una democracia al servicio de la libertad.

Un grave problema en América Latina es la abismante ignorancia económica de la ciudadanía. ¿Cómo se explica que parlamentarios que saben que rigidizar el mercado del trabajo va a producir desempleo y va a hacer bajar a la larga los salarios de los mismos trabajadores, aprueban leyes en esa dirección como acaba de suceder en Chile? Porque las encuestas les dicen que la gente no entiende para nada la relación entre rigidez del mercado laboral y desempleo. Quizás el proyecto socialmente más rentable de América Latina sería crear una "Fundación Prosperidad Ciudadana," cuya misión sea educar a la ciudadanía en los principios elementales de la economía. Las leyes van a continuar fabricando pobreza mientras los ciudadanos no comprendan las causas de la riqueza de las naciones, mientras la gente, que decide con sus votos la carrera de los políticos, no entienda el ABC de la economía. Si existe una extendida ignorancia sobre el funcionamiento de la economía, siempre va a ganar las elecciones el que propone una supuesta mayor protección legal a los trabajadores, el que

propone cobrarle impuestos altos a las empresas y a los "ricos," el que propone aumentar el gasto público, el que propone subsidios y prebendas para el sector a cuyos votos aspira, etc., etc. Casi siempre, los países de América Latina necesitan llegar al desastre económico y político, estar al borde del abismo, antes de enmendar rumbos. Aprendemos a golpes en vez de aprender por la razón, y eso tiene que cambiar.

### **Hacia una Comunidad Americana**

En todas las grandes tareas señaladas puede ayudar mucho un mayor acercamiento de América Latina con Estados Unidos. Quiero ser claro. Prefiero nuestras tradiciones, nuestras formas de vida, nuestras manifestaciones culturales. Pero no puedo sino admirar con entusiasmo a esos Padres Fundadores que le legaron a Estados Unidos una combinación de instituciones políticas y sistema económico que los ha convertido en la sociedad libre más exitosa de la historia.

Es auspicioso el cambio que están experimentando las relaciones entre América Latina y Estados Unidos. Desde ya, el NAFTA ha sido un éxito espectacular para México y tendrá un fortísimo efecto de demostración, y desde ya estoy convencido de que Chile tendrá pronto un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Más que ser el final de un esfuerzo de acercamiento, espero que sea sólo "el fin del comienzo." Hay mil iniciativas que pueden surgir a partir de una mayor integración comercial. Por una suerte de proceso de osmosis, podemos ir trayendo a nuestra realidad algunos conceptos económicos y políticos fundamentales, así como ellos se van a beneficiar de aprender de nuestra cultura y de nuestro modo de vida. Sin duda ayudará en este proceso la presencia al interior de Estados Unidos de 37 millones de hispanos.

Sueño con que estos acuerdos sean el inicio de una "Comunidad Americana" de naciones, todas independientes, todas cultivando con fuerza sus identidades culturales, pero unidas en un mercado único de comercio, de inversiones, de movimientos de personas, de movimientos de ideas, y de grandes parámetros institucionales. Una "Comunidad Americana" de naciones comprendería 830 millones de personas y un PGB conjunto de 13 billones de dólares.

En fin, es necesario atreverse a soñar de nuevo. Como dijera en otro momento crítico el poeta Carl Sandurg, "La república es un sueño. Pero nada sucede si no es primero un sueño."