

El modelo económico chileno y su relación con Bolivia*

Máximo Quitral Rojas**

Resumen

La presente investigación forma parte de una indagación de años y pretende conectar las economías chilena y boliviana en un escenario favorable para el encierro geográfico del país vecino. Durante los regímenes militares chileno y boliviano, y el proceso de transición a la democracia acontecido en Bolivia, perduró en el tiempo una relación bilateral económica apartada de los conflictos políticos presente en la Historia de los Estados en cuestión. Esta dinámica relación fue fomentada desde los consejeros económicos de la junta militar criolla, los llamados *Chicago Boys*, quienes desarrollaron la externalización del modelo chileno para contener el alto grado de aislamiento internacional del régimen militar.

Abstract

The present investigation forms part of an analysis of many years and intends to connect the Chilean and Bolivian economies in a favourable scenery for the geographical encore of the neighbour country. During the Chilean and Bolivian military governments, and the transition process to democracy occurred in Bolivia, a bilateral economic relationship isolated from political conflicts present in the history of the states in

- * Este trabajo se realizó para optar al grado de licenciado en Historia y Geografía, bajo el título de "Las relaciones político-económicas entre Chile y Bolivia: 1973-1989". Parte de estas ideas fueron expuestas en las II Jornadas Latinoamericanas de Relaciones Internacionales, Universidad Técnica Federico Santa María, junio de 2007.
- ** Máximo Quitral Rojas es Licenciado en Historia, Diplomado en Comunicación y Relaciones Internacionales por la Universidad Arturo Prat (Unap), Diplomado en Metodologías e Intervención Social por la Universidad Alberto Hurtado (UAH), Magíster en Estudios Internacionales por la Universidad de Santiago de Chile (USACH) y Profesor de la Facultad de Comunicación e Imagen de la Universidad de Chile.

question, remained in time. This dynamic relation was promoted from the economical advisors of the military, the so called Chicago boys, who developed the externalisation of the Chilean model to contain the international isolation of the military government.

1. La apertura económica de Chile

La historia diplomática entre Chile y Bolivia está marcada por el conflicto, lo que ha generado la aparición de innumerables artículos que abordan dicha situación. Pero al margen de que los Estados en estudio carezcan de relaciones diplomáticas formales o permanezcan en el tiempo dificultades históricas no resueltas, lo cierto es que se logró conservar una vinculación económica valiosa y propugnada principalmente por actores privados. Elementos como "...la vecindad geográfica, las distintas dotaciones de recursos naturales, las vinculaciones físicas... o la relevancia que asumen los puertos chilenos" (Seoane, 1997) contribuyeron a afianzar esta característica.

A partir de lo anterior, los nexos económicos alcanzados por los privados durante el tiempo estudiado dieron muestras de solidez, ya que fueron capaces de mantenerse al margen de las enemistades chileno-bolivianas presentes desde 1962. La fluidez de dicha relación favoreció a ambos gobiernos y pudo mantenerse dinámicamente, incluso después de la gran ruptura político-diplomática acontecida en 1978 por parte de Bolivia.

Dada aquella particularidad de las relaciones internacionales económicas de Chile y Bolivia es que se ha comenzado esta investigación que pretende analizar este vínculo, específicamente entre los años setenta y fines de los años ochenta. Sin embargo, los estudios históricos referidos a las relaciones bilaterales aludidas desde un enfoque económico para el periodo 1973-1990 son bastante escasos. Más que hablar de las relaciones económicas entre los países aludidos, los trabajos apuntan a los conflictos geopolíticos que han mantenido los gobiernos o simplemente a describir sus modelos político-económicos; pero las investigaciones no han profundizado en los nexos económicos formales resultantes de una relación -en apariencia- absolutamente opuesta y que, bajo la dinámica anterior, tiene trascendencia por el rol de consonancia asumido para los regímenes. La unión alcanzada por las políticas económicas en el ámbito de las relaciones internacionales entre Chile y Bolivia, serían, posteriormente, ahondadas a partir de 1985.

Si bien los textos recopilados para esta investigación no se han remitido a profundizar la relación económica chileno-boliviana, hay artículos que muestran la esencia de las políticas económicas de corte neoliberal, destacando en ese sentido Edwards (1984), Larroulet (1994), Fontaine (1993) y Ffrench-Davis (2001), entre otros. La particularidad de estos escritos es que alcanzan sólo una dimensión localista de caracterización del modelo. Sin embargo, gracias a sus comentarios de la puesta en práctica de aquellas políticas económicas, es posible comprender la magnitud experimentada por la apertura económica de Chile y la praxis sustentada por el régimen de Pinochet. Probablemente, por desconocimiento del tema, se puede pensar que Chile y Bolivia, producto de sus quiebres políticos exhibidos en el período en estudio, no concretaron vinculaciones económicas formales, aunque los antecedentes recopilados en los anteriores estudios realizados por este investigador sugieren lo contrario.

Chile y Bolivia en el período estudiado mantuvieron los encuentros empresariales en una actitud de franca normalidad y desconocimiento de antiguos problemas políticos, históricos y militares, que por años han tendido a amplificar una mirada separatista de la agenda bilateral. La realidad económica señalada muestra una conexión dinámica no afectada por roces de índole político.

Los escritos interesados en mostrar esta panorámica son escasos, puesto que el discurso se ha centrado en maximizar cuestiones históricas por sobre la realidad económica chileno-boliviana. A pesar de la limitante historiográfica, Alfredo Seoane consigue aportar a la discusión del tema señalando que:

... las relaciones económicas se constituyen en el elemento más importante de vinculación entre los dos países; ellas no se agotan en el creciente intercambio de bienes, pues en los últimos años se observa una afluencia significativa de capitales chilenos hacia Bolivia (Seoane, 1997)

Definitivamente existió una asociación económica en el período escogido en esta investigación -cuyo grado de dependencia económica es mayor para Bolivia-, la cual fue consolidada a través de un Acuerdo de Alcance Económico Parcial (AAP). Dicho acuerdo, establecido en 1983, sostuvo que:

“... Bolivia y Chile, en su calidad de países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), suscribieron el Acuerdo de Alcance Parcial (AAP No. 27)... Los Acuerdos de Alcance Parcial, a diferencia de los de Complementación Económica, se limitan al intercambio de preferencias comerciales... (Seoane, 1997)

Los mecanismos de vinculación económica que se destacaron dieron cabida a nuevos convenios. A uno de ellos se lo conoció como Nóminas de Apertura de Mercados (NAM), y significó que:

... Chile concedió a Bolivia una desgravación arancelaria de 100% para 10 productos. Esto vino a ratificar preferencias arancelarias anteriores, como la del AAP No. 27 donde se otorgaron 53 preferencias a Chile y 104 a productos bolivianos (Seoane, 1997)

Ya en los inicios de la década del ochenta los lazos económicos entre Chile y Bolivia se fueron profundizando, aunque el modelo económico boliviano fue absolutamente asimétrico con el chileno, ya que el primero generó el denominado Estado del '52, mientras que en los setenta el régimen militar chileno ya había implementado una economía de mercado, pero de fuerte participación estatal. Este modelo económico se vincularía con el chileno de manera internacional desde 1973 y se prolongaría hasta 1990, fecha de término de la presente investigación. La razón de esta dinámica, a juicio de Miguel Villarroel Nikitenko, se debió al papel de capitalismo de Estado asumido por la administración central en los cincuenta, cuya característica principal fue que:

...el Estado se atribuía el principal papel en la generación y distribución del excedente económico, ejerciendo de esta forma un control directo de las principales actividades económicas, que por la época se hallaban ligadas a la extracción y venta de recursos naturales (Nikitenko, 2002)

El Estado benefactor que sugiere el sociólogo boliviano comenzó a gestar la instalación de un sistema capitalista con fuerte presencia en La Paz. El modelo económico estatista y desarrollista instalado en 1952 en Bolivia se impuso efectivamente en el país vecino, pero se debilitó con la ascensión al poder por parte del general Hugo Banzer Suárez (1971-1978). De todas formas hay que destacar el apogeo económico alcanzado por

Bolivia, fenómeno atribuido, como sostiene Carlos Mesa, principalmente a "...los precios favorables de nuestras principales materias primas de exportación 1974-1975" (Mesa *et al.*, 2003).

Dicha situación se extendió por un largo período de tiempo y benefició directamente a la administración del general Bánzer. Sin embargo, la explicación de la duración del mencionado modelo se encuentra en la inestable gobernabilidad boliviana, que impidió romper con el pasado estatista, ya que entre golpes de Estado, juntas militares y convulsión interna, los presidentes se vieron de hecho y de derecho imposibilitados de aplicar modificaciones al modelo económico. Ahora bien, el proceso de *boom* económico que vivió Bolivia fue totalmente extraordinario, puesto que potenció la zona de Santa Cruz y proporcionó a esta ciudad "...un significativo aumento en la producción, y por primera vez en la historia de Bolivia la nación llegó a ser un exportador de productos agrícolas" (Klein, 1982).

Lo apreciable de este proceso fue, por una parte, el ostensible aumento de las exportaciones regionales de Bolivia y, como segundo elemento, durante la administración banzerista este país logró acuerdos comerciales de importancia con su símil brasileño por sobre Argentina, ya que el modelo político-económico del Brasil era el ejemplo a imitar. Sin embargo, se produjo una seria contracción económica en la historia económica boliviana, que vino a empañar la opulencia del momento. Klein (1982) se refiere en este sentido a que:

...el conjunto de las exportaciones era muy variado con los países del LAFTA y Asia iba adquiriendo mayor importancia. Estos cambios fundamentales ocurrieron sólo a principios de los '70, ya que a mediados de los años '60 EE.UU. y Europa occidental entre ellos daban cuenta de entre el 90 y 95 % del valor de todas las exportaciones y entre el 70 y 75 % de todas las importaciones. A mediados y finales de los '70 estas cifras van bajando hasta el 55 y 60 % de las exportaciones y el 45 y 50 %" de las importaciones respectivamente" (Klein, 1982).

Visiblemente el *boom* económico entró en un proceso de contracción, debido a la particular situación internacional de esos años (aislamiento internacional y crisis económica mundial), lo que llevó a la economía boliviana a reforzar una asociación económica con Chile. El resultado de esta singular situación económica posibilitó el

definitivo entendimiento de las políticas económicas de Chile y Bolivia en 1985, debido a que este modelo se impuso prácticamente en todo el orbe y "...Bolivia no sólo no fue la excepción, sino que fue una de las primeras naciones del continente en aplicar un plan de ajuste económico que orientaría al país a la economía abierta o de mercado" (Mesa et al., 2003).

Volviendo a lo netamente local, el nuevo modelo económico logró imponerse definitivamente y borrar todo pasado de estatización. El futuro económico propuesto para entonces, que fue cimentado bajo los postulados teóricos de los *Chicago Boys*, apuntó a organizar la nueva estrategia de conducción económica sobre la base de la apertura económica. Este sector tecnocrático de la economía chilena terminó con el papel activo del Estado socialista chileno, que a juicio de los economistas representaba trabas e impedimentos para el normal funcionamiento del mercado. Estos obstáculos "(...) habían terminado por asfixiar la libre iniciativa de los particulares..." (Vergara, 1984), cuestión no menor a la hora de justificar las virtudes de contar con una economía de mercado. La "irresponsabilidad del marxismo en el caos económico" sustentado por el gobierno anterior, provocó una realidad económica nefasta y cuya única vía de solución para el período, estaba determinada por un cambio radical en la forma de la gestión económica. La nueva administración "... debía centrar sus esfuerzos en la aplicación de una política económica de "emergencia" que pusiera término al caos heredado y restableciera los principales equilibrios macroeconómicos" (Vergara, 1984).

Los militares asumieron como tarea primaria la liberalización de los precios, la devaluación de la tasa de cambio y la regulación de los salarios. Cada una de estas medidas tuvo como reacción inmediata frenar el descontrol fiscal y las continuas alzas en el nivel de los precios. En el comienzo de la ejecución de la nueva política económica chilena, la oficialidad de la Armada comenzó a colaborar en la preparación de estas nuevas medidas económicas, específicamente el ex marino Roberto Kelly, quien estableció estrechos vínculos con Agustín Edwards. Sin embargo, esta amistad dio paso a serias disputas por el manejo económico entre gremialistas y militares. En este sentido, la relación civico-militar se fue deteriorando, debido a los intereses programáticos de uno y otro sector, cuestión que fue resuelta por Pinochet con la complicidad de Jaime Guzmán. Para la historiadora Sofia Correa, el tema se presentó de la siguiente manera:

... cuando los militares dan el golpe de Estado y derrocan a Allende, la Armada, a cargo de la conducción económica, aporta su equipo de especialistas con un programa ya elaborado, los que a su vez se trasladan a ocupar cargos como asesores de los militares en temas económicos. Como es sabido, no fue sino hasta dos años más tarde que los economistas neoliberales se impusieron al interior del régimen, derrotando a los militares nacionalistas que aspiraban a crear un orden económico más corporativista donde el Estado tuviera un rol relevante, y a los economistas keynesianos que asesoraban a los militares en asuntos de política económica (Correa, 2005).

La intención de los encargados de dirigir la economía chilena era implementar una economía con un marcado sentido liberal, con mecanismos de privatización de las empresas públicas, total apertura al mundo exterior y penetración de capitalistas foráneos. La ortodoxia de los egresados de la Escuela de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, quienes habían realizado estudios en EE.UU. y a su regreso asumido el control del Departamento de Economía de la misma Universidad, se manifestó en la influencia ejercida desde el interior de esa casa de estudios hacia circuitos políticos, empresariales y comunicacionales. El diario "El Mercurio" y la revista "Qué Pasa" fueron instrumentos de ideologización y mediación entre el mundo académico y el ámbito empresarial, al punto de contribuir en el nacimiento del texto ancla del neoliberalismo local: "El ladrillo":

El 11 de septiembre las fotocopadoras de la Editorial Lord Cochrane, cuyo presidente es Hernán Cubillos, representante máximo de Agustín Edwards y muy relacionado con varios economistas del Plan, trabajan sin parar imprimiendo ejemplares del extenso documento, familiarmente llamado "El Ladrillo". Antes de mediodía del miércoles 12, los Oficiales Generales de las Fuerzas Armadas que ejercen responsabilidades de Gobierno tendrán el Plan encima de sus escritorios (Correa, 2005).

La profunda transformación de la economía chilena gracias a la puesta en funcionamiento del nuevo modelo económico fortaleció la conexión internacional con economías regionales e internacionales, particularmente Estados Unidos y, además, vino a contrarrestar el aislamiento político que experimentó el régimen de Pinochet, debido a la imagen negativa que tenía éste.

El "regionalismo abierto" del pinochetismo rompió drásticamente con la "intervención del Estado en las áreas de producción, distribución y finanzas: los controles de precios, salarios y tasas de interés (...), las exenciones tributarias; los tipos de cambios múltiples y los aranceles de importación" (Muñoz, 1986). Estas medidas robustecieron la nueva política económica tendiente a restarle injerencia al Estado en la conducción de la economía y permitir la ubicación de actores no estatales en este nuevo escenario. Los empresarios y los militares comenzaron a intervenir en la economía rápidamente, gracias a las recomendaciones dadas por los expertos económicos de la época y el apoyo de nuevas ideas provenientes desde los Estados Unidos. En este contexto, "Los militares y los grupos económicos privados emergieron como los actores claves del nuevo orden. Estos últimos tuvieron desde un principio particular injerencia en la concepción y supervisión técnica del nuevo proyecto socioeconómico, en tanto que los primeros se hicieron cargo de implementar el plan..." (Muñoz, 1986).

Fue así como se articularon las redes de asociatividad económica para lograr el máximo de confianza en los circuitos empresariales foráneos y mostrar una imagen económica externa exitosa, que desplazara al cuestionado modelo político doméstico del régimen autoritario, tan discutido por esos años. Asimismo, existen antecedentes de la participación de un conjunto empresarial que elaboró y preparó la ejecución del sistema económico castrense y que tuvo su aparición posterior al golpe militar. De acuerdo a un informe de la CIA:

...esos grupos estuvieron involucrados en la preparación de un plan económico global inicial que sirvió de base a las más importantes decisiones económicas de la junta. Según una fuente, una de las principales instituciones involucradas en la preparación de dichos planes, con financiamiento de la CIA, habría sido el Instituto de Estudios Generales, cuyo presidente en 1973 era Pablo Barahona, quien más tarde ocuparía altos cargos en el equipo económico del gobierno castrense (Dinges y Landau, 1986).

La consolidación del modelo económico fue la tarea primordial de los partidarios de la propuesta de corte aperturista. Además, se debe sumar la aplicación rigurosa de la ideología económica norteamericana. El éxito en esta materia permitió a los cercanos a la apertura económica consolidar el modelo e impedir la aparición de propuestas económico-sociales "alternativas" a lo que se venía gestando en los círculos intelectuales

y empresariales de la época. La legitimización del programa económico se produciría de manera natural, apoyada en cifras azules y contrarias a lo ocurrido con el gobierno anterior, y gracias a cierta asistencia económica lograda por los personeros de gobierno desde el extranjero.

La apertura económica se adoptó como misión esencial del nuevo régimen dictatorial y la libertad económica se convirtió en un factor discursivo muy utilizado por los gestores del plan, convirtiendo la "...expansión de los mercados y el consiguiente repliegue del Estado en una condición necesaria (...) la consolidación del modelo económico... adquiere el carácter de obligatorio... un imperativo ético" (Vergara, 1984).

Alcanzada la hegemonía del aparato económico por parte de los impulsores del nuevo modelo económico local, la gestión posterior tuvo como objetivo externalizar el nuevo sistema económico y establecer socios comerciales para equilibrar la desgastada imagen del pinochetismo. La búsqueda de asociados regionales fue determinante cuando el aislamiento se estaba convirtiendo en una situación delicada. Así, todas las medidas aplicadas para alcanzar ese objetivo, tales como el gasto público disminuido y el retorno de las empresas expropiadas al sector privado, fueron bien recibidas por los inversionistas extranjeros. En sintonía con lo propuesto en materia económica, "El deseo del gobierno chileno de atraer capital foráneo se vio refrendado por la dictación, en 1974, del Decreto-Ley 600, Nuevo Estatuto de Inversión Extranjera, que estableció términos favorables para la llegada de nuevos capitales al país" (Muñoz, 1986).

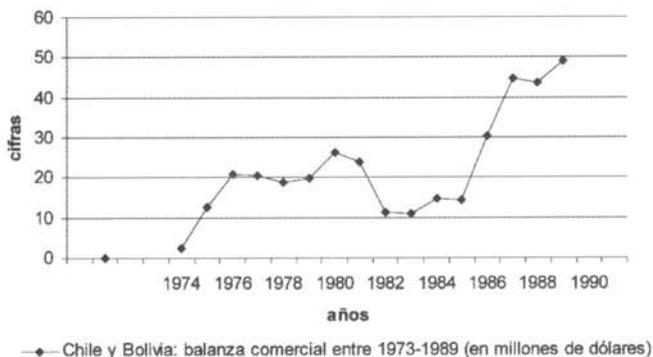
Ese impulso a las nuevas medidas económicas fortaleció las reuniones empresariales en la región y permitió al régimen de Pinochet consolidar el modelo económico gracias a los buenos resultados obtenidos. Sin embargo, en el plano político no tuvo buenas experiencias y jugó un rol crucial el acercamiento económico subregional, pues la carencia de vínculos diplomáticos con otras naciones acrecentó la soledad política y dejó en completa orfandad política a los militares. Por ende, la opción de ejercer relaciones diplomáticas fue sustituida por una "paradiplomacia" empresarial.

Los grupos de apertura económica consideraron pertinente dirigir la política internacional hacia ciertos actores políticos ligados al mundo empresarial, quienes ejercerían una fuerte cuota de influencia política en sus respectivas naciones y así balancear el aislamiento político que experimentó la dictadura militar.

2. Bolivia en el escenario económico chileno

En el anterior marco de conexión económica se debe incluir a Bolivia como socio estratégico para revelar al exterior que no se estaba tan desamparado políticamente. Y mejor aun si ese "amigo político" era un vecino con el cual existían temas pendientes por resolver. La orientación económica boliviana en apariencia no tenía cercanía con el sistema chileno, pero la participación del Estado vecino en el andamiaje de la economía mundo permitió la conexión de empresas de corte aperturista entre Chile y Bolivia. Bajo esta lógica económica, durante la dictadura banzerista "...se aprobó una ley de inversiones mucho más liberal; se salió en busca de voluminosa ayuda exterior- que se obtuvo- para el personal y el material militar" (Klein, 1993). La orientación de apertura y de cercanía con similares propuestas en la región vino a ser refrendada con la llegada al poder de Banzer, aunque para el autor antes citado lo anterior ya se plasmaba bajo la dirección administrativa de Barrientos desde su primer periodo en el poder (1964-1965).

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los datos del Banco Central de Chile (Microfichas), años indicados.

La curva económica expuesta presenta una clara tendencia al alza, situación que fue absolutamente favorable para Chile, siendo un punto de inflexión lo ocurrido en los años ochenta, época que se destacó por mermar las arcas fiscales de América Latina en su conjunto. Chile no fue la excepción y los datos recopilados para esta investigación

económica permiten reflexionar sobre el papel asumido por los empresarios en este escenario económico. La orientación fue relacionarse con el empresariado boliviano y posicionar productos de diversa índole que reafirmaran lo exitoso del modelo implementado en Chile. La postura de la externalización de la economía chilena significó para el régimen de Augusto Pinochet encontrar una instancia de tranquilidad para estos nuevos actores, quienes, en vista de las facilidades dadas para insertarse en la economía del mundo, aprovecharon dicho momento para estrechar vínculos con sus pares bolivianos.

Por su parte, Hugo Bánzer continuó con el modelo de nacionalismo desarrollista, pero atenuándose con el correr del tiempo y sufriendo su erosión definitiva en los años ochenta, producto de la crisis del precio del estaño. Sin embargo, la región sirvió de punto de enlace económico para un sistema de gobierno deslegitimado por amplios sectores políticos locales, que observó el desplome del *boom* económico germinado en los setenta. Si por aquellos años "...el crecimiento promedio había sido del 4.7 % anual y la inflación de sólo el 15.9 %, en los ochenta el decrecimiento promedio fue de -2.3 % y la inflación de 1969 % anuales. En 1983 la inflación rompió la barrera de las tres cifras, llegando en 1984 a un increíble 2.177 % anual. La inflación del primer semestre de 1985 equivalió a un 8.170 % anual" (Klein, 1993).

Cuadro 1
Inflación en Bolivia: 1982-1989

Año	Inflación
1982	123%
1983	276%
1984	1.282%
1985	8.767%
1986	65,99%
1987	10, 67%
1988	21,52%
1989	16,00%

Fuente: INE y Banco Central de Bolivia, en Mesa (2003: 740)

Cuadro 2
Exportaciones y crecimiento del PIB boliviano: 1980-1985

Exportaciones (mill. U\$)			Crecimiento del PIB
1980	1.037	(100%)	1980 + 0,6
1981	984	(94,88%)	1981 + 0,92
1982	898	(86,59)	1982 - 4,36
1983	817	(78,78%)	1983 - 4,46
1984	782	(75,40%)	1984 - 0,60
1985	672	(64,80%)	1985 - 0,97

Caída Global del 35%

Fuente: INE y Banco Central de Bolivia, en Mesa (2003: 741).

Los datos cuantitativos que anteriormente se entregan revelan la alicaída economía boliviana en la década de los '80s. De todas formas, estos índices se encuentran directamente ligados al momento de la historia latinoamericana, en que las arcas fiscales de la región sufrieron retrocesos económicos. Bolivia y Chile vivieron este proceso simultáneamente, pero de igual forma, los nexos económicos continuaron, aunque en menor medida.

La solución inmediata a la golpeada economía boliviana se produjo con la llegada al poder -por cuarta vez- de Víctor Paz Estenssoro (1985-1989) y su nueva política económica de corte aperturista. A esa altura el complicado panorama económico impulsó a modificar el pasado nacionalista por una economía de mercado, lo que contribuyó enormemente a estrechar lazos económicos con empresarios regionales. En ese panorama, Chile se ajustaba a las pretensiones exportadoras bolivianas. El periodo de gobierno de sentido neoliberal se conoció como democracia de mercado:

...donde la política exterior primero se organizó en procura de asegurar la viabilidad financiera de Bolivia para luego participar activamente de los procesos de integración regional y subregional. La Nueva Política Económica, inaugurada durante el gobierno de Víctor Paz Estenssoro, reduce la participación del Estado en los procesos productivos, instala a los agentes del mercado en la asignación de recursos y abre la economía a los flujos externos" (Sánchez, 2004).

Esta fórmula de diplomacia empresarial boliviana tuvo como objetivo acercarse hacia las nuevas economías regionales con un sentido de competitividad en los escenarios

internacionales. Dentro de esta misma lógica, “La liberalización comercial ha procurado elevar la competitividad del sector transable, promoviendo la apertura y la integración de Bolivia al comercio mundial” (Sánchez, 2004). (falta número de página)

Justamente el impacto de las reformas estructurales apuntó a fortalecer e incentivar las exportaciones de Bolivia y competir con el flujo de importaciones que llegaban al país procedentes del Norte. La externalización de la economía, especialmente en los setenta, fue considerada como un imperativo de la política económica de Bánzer. Y paralelamente a esto, Chile asumió como una característica central y de estrategia política abrir la economía desde la instalación en el poder de la Junta Militar:

Desde que asume la Junta Militar y fundamentalmente desde mediados de la década pasada, la economía chilena comienza a sufrir una serie de transformaciones impulsadas por la propia dictadura (...) que tienen como destino abrir totalmente la economía al resto del mundo. Ello ha implicado empujar una producción destinada fundamentalmente a la exportación, privilegiando (...) empresas que están en condiciones de exportar...” (Estay, 1988).

¿Cómo se hizo tangible esta innovación económica del régimen de Pinochet? A continuación se proporcionan algunos datos estadísticos para apoyar lo antes señalado.

Al considerar las cifras presentadas en el cuadro anterior se observa la persistencia de una importante relación económica en el tiempo y –aparentemente- distante de la difícil historia política presente para los países en estudio. Evidentemente los datos son menores si se realiza una comparación económica con Estados Unidos, con Argentina o Brasil; sin embargo, la reflexión que emerge de este cuadro tiene relación con la importancia alcanzada por Bolivia en la economía nacional. Esta relación apoyó a que Chile y Bolivia experimentaran una prolongación de sus relaciones económicas, garantizadas desde el aparato estatal y reforzadas por los grupos económicos locales. Al analizar de manera detallada el cuadro presentado para el primer año del régimen militar chileno, las importaciones son mayores al ser cotejadas con las exportaciones. Una explicación presumible supondría que existió una menor experiencia de negociación económica desde el Estado chileno y, por otro lado, la tecnocracia local hasta ese momento no se había instalado férreamente en los ambientes económicos del régimen.

No obstante, la realidad económica sufriría una variación superlativa entrada la década de los años ochenta, cuando en Chile el "regionalismo abierto" fue incitado a desplegarse y posicionarse definitivamente como fórmula de inserción internacional.

Cuadro 3
Balanza comercial entre Chile y Bolivia en comparación al resto de América, 1974
(en millones de dólares)

País	Importación	Exportación	Balanza
Argentina	323,9	169,3	(154,6)
Bolivia	28,0	2,4	(25,6)
Brasil	84,9	144,0	228,9
Colombia	19,9	37,7	17,8
Cuba	4,7	0,1	(4,6)
Ecuador	78,1	3,6	(74,6)
México	29,9	22,7	(7,3)
USA	415,7	286,1	(129,6)
Panamá	2,9	1,0	(1,9)
Paraguay	2,37	0,8	(1,5)
Perú	25,9	15,7	(10,2)
Uruguay	8,2	4,6	(3,6)
Venezuela	24,0	8,5	(15,5)
Canadá	39,9	64,7	24,8
Total A. Latina	1.088,5	761,2	(327,8)

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los datos del Banco Central de Chile (microfichas), año indicado.

El presente cuadro es opuesto a lo advertido para 1974, ya que las importaciones desde Bolivia a Chile son menores durante un decenio de relaciones económicas, presentando una balanza comercial positiva para Chile. Esto le dispensa una responsabilidad inferior a Bolivia dentro del patrón económico nacional, aunque la exposición de los datos permite colegir que dicho país encarnó dimensiones económicas interesantes para el periodo. Además, el peor momento en la historia económica de este país ocurrió en los años reseñados anteriormente y perjudicó profundamente sus conexiones económicas mundiales. Hay que agregar además que las medidas sanitarias nacionales se caracterizan por su elevada rigurosidad, y eso probablemente empeoró lo anterior. A pesar de esta desigual importancia de los diversos productos bolivianos,

Cuadro 4
Balanza comercial entre Chile y Bolivia en
comparación al resto de América, 1984
(en millones de dólares)

País	Importación	Exportación	Balanza
Argentina	160,9	116,7	(44,2)
Bolivia	6,6	14,7	8,1
Brasil	296,4	227,5	(68,9)
Colombia	21,5	43,0	21,5
Cuba	46,0	27,8	(18,2)
Ecuador			
México	21,8	8,9	(12,9)
Panamá	1,0	5,3	4,3
Paraguay	36,5	4,5	(32,0)
Perú	49,2	44,9	(4,3)
Uruguay	9,3	8,7	(0,6)
Venezuela	251,8	40,2	(211,6)
USA	48,8	951,2	902,4
Canadá	7,3	31,1	23,8
República Dominicana	0,0	4,8	4,8
Total A. Latina	957,1	1.529	571,9

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los datos del Banco Central de Chile (Microfichas), año indicado.

es fundamental señalar que la dimensión económica que se ha destacado en los países estudiados significó una integración, pero no en aspectos políticos. El tipo de integración que se detecta es económica:

Es por ello que ambos países han mantenido, en los últimos cuarenta años, una vinculación peculiar, inédita en el contexto sudamericano, definida como una relación de "no relación diplomática". Pese a ello, esta peculiar relación contiene una significativa agenda de cooperación en integración bilateral (Sánchez, 2004).

Las diferencias diplomáticas entre Chile y Bolivia, presentes en toda la relación bilateral desde el siglo XIX en adelante y acrecentadas en las dictaduras militares de Pinochet y Bánzer, no fueron excusa para conformar una relación económica "normal", mantenida al margen de la "suma cero" en sus relaciones políticas internacionales:

“Ya en el periodo en estudio, el comercio bilateral demostró un gran potencial de integración entre actores no estatales que, detrás de intereses privados, mostraron cómo era posible articular a ambos países sin el fantasma de los conflictos históricos y sin la amenaza de verse a sí mismos como enemigos. Aquí surge la imagen del otro como un socio y en este contexto la complementación económica abre una esperanza de que ella también empuje a la complementación política. Como sabemos, esto no llegó a ocurrir en el periodo que aborda esta tesis” (Quitral, 2005).

El siguiente planteamiento también genera consenso en las investigaciones bolivianas. Por ejemplo, José Rocabado Sánchez asegura que los contactos económicos han sido muy fuertes para ambas naciones, hasta el punto de establecer una interesante vinculación al margen de la política. Lo singular de sus palabras es que señala que “... los nexos entre ambos vecinos han alcanzado un elevado nivel de “normalidad” y lo que quedaría pendiente sería el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre sus gobiernos” (Rocabado, 1995).

Desde la aplicación de políticas económicas entre ambos países en los setenta, como periodo inicial para esta investigación, se observa la intención de externalizar las economías y participar activamente de la economía del mundo. Para el caso chileno, eso tuvo como función contrarrestar la debilidad internacional que en términos políticos enfrentó el régimen pinochetista, además de adquirir socios comerciales regionales, entre los cuales Bolivia representó un país estratégico, tanto en lo político como lo económico. Dicho país se ajustaba a las aspiraciones del nuevo modelo económico local, que proyectó una orientación de “regionalismo abierto”, particularmente por los nuevos conocimientos económicos introducidos por los economistas nacionales.

Los regímenes militares de Chile y Bolivia sostuvieron fluidas relaciones económicas. La discusión de la mediterraneidad boliviana, los cuestionamientos exógenos a las medidas internas aplicadas por los jefes de Estado y el elevado aislamiento internacional de Pinochet y Bánzer no entorpecieron las reuniones económicas del empresariado y personeros estatales. Lo anterior se tradujo en encuentros de la comisión mixta sobre transportes y rebajas arancelarias, reuniones de la comisión técnica de Chile y Bolivia para resolver temas de transportes o simplemente para implementar un equipo mixto encargado de promover y estrechar lazos económicos entre ambos países.

Los actores no estatales se mantuvieron al margen del conflicto y se aislaron de la ruptura de las relaciones diplomáticas bilaterales. Lo anterior significó que las actividades comerciales estuvieran por sobre los planteamientos ideológicos y las relaciones económicas generadas durante este periodo fueran concretas. Chile y Bolivia mantuvieron tales acercamientos, y el alto aislamiento internacional de Chile y Bolivia fue fundamental para afianzar la actividad económica intraregional. La relación económica fue dada más que buscada.

Strange (1994) sostiene que en este periodo fueron las empresas las que lideraron los acercamientos entre los actores no estatales, ya que ellas son los actores que influyen tanto en el curso de las relaciones transnacionales como en las relaciones internacionales. Así, los Estados dieron paso a la consolidación de las relaciones económicas por sobre las políticas, destacando la participación de los empresarios como exteriorizadores del modelo económico chileno. En ese momento el factor económico fue relevante en la toma de decisiones. Precisamente los cambios estructurales que sufrió la economía internacional desde mediados de los setenta y principios de los ochenta determinaron tres proposiciones que, a juicio de Strange, son de vital importancia para entender las nuevas vinculaciones económicas de los Estados:

“La primera de ellas señala que muchos procesos aparentemente desconectados en la política y negocio internacional tienen raíces comunes y son resultado de cambios estructurales ocurridos en la economía mundial. Segundo, como consecuencia de estos cambios se ha producido un cambio fundamental en la naturaleza de la diplomacia. Hoy los gobiernos deben negociar no sólo con otros gobiernos sino también con empresas. Finalmente, existe una creciente importancia de las empresas como actores que influyen tanto en el curso de las relaciones transnacionales como en el estudio de las relaciones internacionales (Strange, 1994):

Es por esta nueva dinámica en las relaciones internacionales que los Estados de América Latina entraron en un proceso de competencia extremadamente fuerte con el objetivo de incrementar su participación en las nuevas reglas del juego impuestas por el mercado económico internacional. Bajo este efecto centrifugo las empresas privadas ocuparon un papel trascendental a la hora de modelar los lineamientos económicos y compitieron paralelamente con el Estado central. Como el tema económico se posiciona de las agendas de los Estados en este nuevo escenario, con

un marcado acento integracionista, "...es cada vez más difícil para los gobiernos aislar una determinada política, de tal forma que su implementación no interfiera en otra" (Strange, 1994).

Durante la década de los ochenta se consolidó la fórmula de la apertura económica en ambos países, impulsándose de esa manera la participación del empresariado como un nuevo actor político para afianzar las relaciones surgidas entre el sector privado y los Estados en cuestión. El modelo económico chileno se abstrajo del quiebre diplomático entre Chile y Bolivia y posibilitó el acercamiento empresarial. A partir de lo anterior, el citado modelo asumió las características de "libre determinación de los precios, pleno derecho de la propiedad privada, apertura al comercio exterior, para que todos, productores y consumidores, aprovecharan las ventajas comparativas y un Estado subsidiario y responsable" (Wisecarver, 1983).

Según Ffrench-Davis (2001), el objetivo era que:

...se eliminaron prácticamente la totalidad de las restricciones distintas a las arancelarias y los aranceles se redujeron rápidamente desde los altos niveles imperantes en 1973... hasta un arancel uniforme de 10% para todo tipo de bienes, vigentes desde 1979. Asimismo, en virtud del proceso de liberalización del intercambio, se suprimieron mecanismos, tales como las bandas de precios, dirigidos a atenuar la transmisión de la inestabilidad externa hacia la economía internacional. Con el objetivo de abrirse indiscriminadamente frente al exterior, Chile se retiró en 1976 del Pacto Andino" (Ffrench-Davis, 2001).

La eliminación de las restricciones arancelarias que habrían estado en aplicación antes de la dictadura militar dio paso a una profunda postura de integración económica con el mercado mundial. En ese plano, Wisecarver sugiere lo siguiente:

Paso a paso se liberaron las tasas de interés, se sustituyeron controles cuantitativos por reglas uniformes de encajes y márgenes y, aunque más lentamente, se permitió una creciente integración del mercado chileno con el mundial" (Wisecarver, 1983).

Por su parte, Edwards (1984) advierte que "... durante este período la autoridad económica chilena introdujo un programa novedoso de estabilización basado en el

hecho de que los vínculos de la economía con el resto del mundo habrían aumentado notablemente, debido a la liberalización del comercio" (Edwards, 1984).

Efectivamente existió una preocupación extrema por parte del selecto grupo de economistas chilenos por impulsar una economía abierta y con una real participación en el mercado mundial. En este sentido, Fontaine (1993) señala que:

Hacia 1973 la economía chilena estaba virtualmente cerrada al comercio exterior. La tarea de la reforma comercial era liberalizar las importaciones, reducir y unificar los aranceles con el fin de establecer las bases para un crecimiento económico liderado por las exportaciones (Fontaine, 1993).

La inserción económica chilena a través de las exportaciones fue uno de los pilares fundamentales para intentar consolidar el modelo chileno instaurado por Pinochet. Coincidiendo con lo anterior, Larroulet (1994) señaló que "...la economía chilena inició a mediados de los setenta una nueva estrategia de desarrollo basada en el mercado libre y en la apertura al mercado y en la apertura al exterior". Junto a ello menciona que "... desde los inicios del programa se ratificó el concepto de una economía de mercado libre y abierta al comercio internacional" (Larroulet, 1994).

En términos generales el modelo económico de Chile se dirigió- en el ámbito internacional- a establecer relaciones económicas con otros Estados (Argentina, Perú, Ecuador, Brasil, EE.UU., etc.) y de esa manera insertar al régimen de Pinochet en el contexto internacional. Por su parte, el nuevo modelo económico boliviano se enfocó en la reducción del rol protagónico del Estado, el fin de la economía estatizada y el vuelco hacia un Estado regulador y no administrador. Ya hacia mediados de los ochenta, una fuerte crisis económica interna afectó al país producto del alto endeudamiento alcanzado por administraciones anteriores, lo que implicó una elevada deuda externa para Bolivia, cuyas raíces se encuentran en:

1. Las mencionadas bases artificiales de un capitalismo de estado.
2. Shocks externos - brusca subida de las tasas internacionales de interés y el derrumbe de los precios de estaño.
3. Inelasticidad de la oferta de los préstamos internacionales.
4. Un manejo inadecuado de las políticas macroeconómicas" (Chávez, 1991).

Este escenario motivó que, bajo el mandato de Víctor Paz Estensoro, se completara la instalación del modelo neoliberal, ratificado por el decreto 21060, de fecha 29 de agosto de 1985, que delineó la nueva estrategia económica. En ella participaron el entonces ministro de Planeamiento Gonzalo Sánchez de Lozada, Fernando Romero, Juan Cariaga, Eduardo Quintanilla y Jeffrey Sachs. El objetivo central de ese decreto fue: "...lograr una estabilización monetaria y la derrota de la hiperinflación que, según el ministro de Planeamiento Gonzalo Sánchez Lozada, no era la principal tarea sino la única a emprender" (Mesa *et al.* 2003). Ésta sostenía: "1. Reducción del déficit fiscal con congelamiento de salarios. 2. Cambio real y flexible de la moneda. 3. Libre contratación, racionalización de la burocracia. 4. Liberalización total del mercado, libertad de precios y libre oferta y demanda" (Chávez, 1991).

Estas medidas tendieron a controlaron la alta participación del Estado en la conducción de la economía y particularmente en la creación de empleos públicos, remuneraciones e inversión. Como dato estadístico, "En la primera mitad de la década de los ochenta las empresas públicas ofrecían más del 25% de los empleos de la economía. La NPE redujo esta proporción al 16% del total y es plausible suponer que la privatización reduzca más aun la oferta de trabajo del sector público" (Chávez, 1991).

Cuadro 5
Empleo en el sector público. Empresas públicas y mixtas en Bolivia 1980-1990

Año	Total (1)	Empresas Públicas (2)	% (2/1)	Empresas Mixtas (3)	% (3/1)
1980	193.118	51.994	26.92	3.199	1.66
1981	199.962	53.417	26.71	3.226	1.61
1982	204.016	52.600	25.78	3.288	1.61
1983	224.435	56.283	25.08	3.435	1.53
1984	235.922	57.991	23.76	3.167	1.21
1985	245.579	58.347	23.76	3.167	1.29
1986	229.983	51.671	23.38	3.156	1.43
1987	212.442	38.171	17.97	3.156	1.49
1988	204.735	32.210	15.73	3.636	1.78
1989	209.082	31.114	14.88	3.617	1.73
1990	210.130	34.443	16.39	3.792	1.80

Fuente: Unidad de Análisis de Política Económica - UDAPEX (Chávez, 1991)

El Cuadro 5 revela las diferencias en el empleo en el sector público boliviano entre 1980 y 1990, mostrando el alejamiento gradual del Estado como ente participativo de la economía. Desde 1985 el descenso del empleo en organismos públicos es notorio, a pesar del leve repunte reflejado en 1990. Esto viene a ratificar cómo operó la Nueva Política Económica boliviana a fin de abrir el camino a la privatización y lograr la estabilización económica del país.

3. Colofón

Tomando en consideración nuestra tesis sobre la relación económica entre Chile y Bolivia, se puede afirmar que los vínculos económicos impulsados por los economistas chilenos del régimen de Pinochet, lograron sus objetivos. El alcance de este acercamiento bilateral económico desplegado por los países en estudio propició la instauración de una conexión en esa dirección con el país limítrofe y proporcionó de esta manera una “relativa” prolongación política al régimen militar chileno. Lo anterior fue reforzado por la aplicación de manera ortodoxa del modelo económico de corte aperturista proveniente de la Escuela de Chicago, que se convirtió en un fenómeno económico positivo y proporcionó adecuados resultados externos para Pinochet. Por ello, a partir de la segunda mitad de los años 80s, el sistema económico chileno fue considerado como un ejemplo para la región.

Si bien la relación con el régimen de Bánzer y los posteriores gobiernos bolivianos se reforzó en respuesta a una situación de aislamiento internacional de Chile y sustentada por el mundo occidental, esta externalización chilena se amplió como resultado de una seguridad en que el modelo aplicado resarcía de alguna forma el aislamiento político y fortalecía el establecimiento de relaciones internacionales subregionales. Esta concordancia económica gestada esencialmente por el empresariado local y vecinal se mantuvo en el tiempo y se distanció de los históricos conflictos políticos entre Chile y Bolivia.

Por tanto, la presente investigación devela la existencia de una relación económica chileno-boliviana importante y políticamente estratégica para posicionar a Chile en el escenario internacional, que rompió con la clásica mirada separatista acuñada a lo largo de la historia geopolítica de los países analizados. El factor económico estuvo y estará presente en las relaciones internacionales de ambos países, contribuyendo a la aproximación bilateral, a reforzar los nexos económicos existentes y, con ello, a contribuir para acabar con los prejuicios y chauvinismos de uno u otro lado de la frontera.

REFERENCIAS

- Correa Sutil, Sofia. 2005. *Con las riendas del poder: la derecha chilena en el siglo XX*. Santiago: Editorial sudamericana.
- Chávez, Gonzalo. 1991. "Macroeconomía de la privatización en Bolivia". Instituto de investigaciones socioeconómicas, Universidad Católica Boliviana.
- Dinges, John y Saúl Landau. 1986. "Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno". Chile: Prospec.
- Estay, Manuel. 1988. *Las relaciones económicas internacionales de Chile y el contexto mundial*. México: Cuadernos de casa de Chile.
- Edwards, Sebastián. 1984. "Estabilización con liberalización: diez años del experimento chileno con políticas de mercado libre, 1973-1983". En: *Revista de Estudios Públicos*.
- Fontaine, Juan Andrés. 1993. "Transición económica y política en Chile: 1970-1990". *Centro de Estudios Públicos-CEP*, Chile,.
- Ffrench-Davis, Ricardo. 2001. *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: tres décadas de política económica en Chile*. Chile: Dolmen ediciones.
- Klein, Herbert. 1982. *Bolivia: the evolution of a multi-ethnic society*. New York: Oxford-Press.
- Klein, Herbert. 1993. *Historia de Bolivia*. La Paz: Editorial Juventud.
- Larroulet, Cristián. 1994. "Efectos de un programa de privatizaciones: el caso de Chile (1985-1089)". *Centro de Estudios Públicos-CEP*, Chile.
- Muñoz, Heraldo. 1986. *Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno*. Chile: Prospel.
- Mesa, Carlos, José de Mesa y Teresa Gisbert. 2003. *Historia de Bolivia*. La Paz: Editorial Gisbert.

- Nikitenko Villarroel, Miguel. 2002. "La acción colectiva en Bolivia: cambio y transformación de los conflictos sociales, 1970-1998". En: *Crisis y conflicto en el capitalismo latinoamericano*. Argentina: CLACSO.
- Quitral Rojas, Máximo. 2005. *Las relaciones político-económicas entre Chile y Bolivia: 1973-1989*. Santiago,
- Rojas, Francisco. 1997. "Chile, cambio político e inserción internacional, 1964-1997". *Estudios Internacionales*. Chile.
- Rocabado Sánchez, José. 1995. *Opinión pública y consenso frente a Chile*. Bolivia.
- Strange, Susan. 1994. "Reconsiderando el cambio estructural en la economía política internacional: Estados, empresas y diplomacia". En: Richard Stubb and Geoffrey R.D. Underhill (editor), *Political Economy and the Changing Global Order*. London: The Mc Millan Pren.
- Sánchez Fuentes, Rigoberto. 2004. "La oferta portuaria de la región de Tarapacá al servicio del comercio exterior de Bolivia". En: *Bolivia y Chile, propuestas de la integración para el siglo XXI*. *Revista de Estudios Internacionales* (Unap), Iquique.
- Seoane, Alfredo. 1997. *Bolivia y Chile: complementación económica y asimetrías*. Bolivia: Udapex.
- Vergara, Pilar. 1984. *Auge y caída del neoliberalismo en Chile: un estudio sobre la evolución ideológica del régimen militar*. FLACSO.
- Wisecarver, Daniel. 1983. *Dogmatismo y pragmatismo: una década de política económica en Chile*. Centro de Estudios Públicos, Chile.