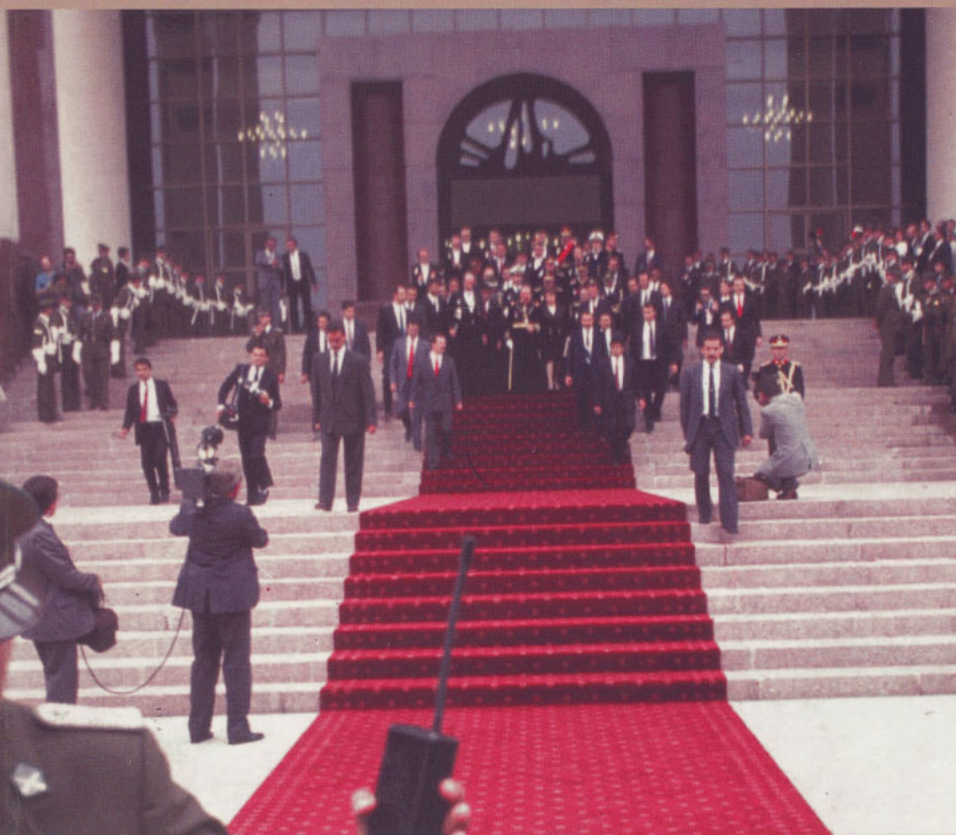


PAUL DRAKE - IVÁN JAKSIC (Compiladores)

El modelo chileno

Democracia y desarrollo en los noventa



COLECCION SIN NORTE

La política económica en la nueva democracia chilena*

Kurt Weyland

Por haber sido el primer país latinoamericano en implementar una reforma de mercado comprensiva, Chile constituye un caso particularmente importante para evaluar los costos y los beneficios de la llamada reforma neoliberal.¹ Dado que el país ha sostenido políticas de mercado orientadas a las exportaciones a lo largo de dos décadas, resulta posible evaluar los efectos de éstas sobre la estabilidad económica, el crecimiento y el desarrollo, la equidad social y la consolidación democrática. Varias naciones latinoamericanas que han adoptado el "neoliberalismo" durante la última década pueden inferir importantes lecciones de la experiencia chilena.

El presente análisis de las políticas económicas chilenas, centrado en los gobiernos democráticos de Patricio Aylwin Azócar (1990-94) y de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), aborda varias cuestiones teóricas cruciales. En primer lugar, ¿bajo qué condiciones son las nuevas democracias capaces de sancionar e instrumentar políticas económicas "conservadoras", prudentes en términos fiscales, en lugar de ceder a las demandas largamente reprimidas, persiguiendo irresponsablemente políticas expansionistas, y siendo presas del "populismo" económico? (Kaufman y Stallings 1989; cfr. Sachs 1989; Dornbusch y Edwards 1990). Segundo, ¿son estos decididos esfuerzos para mantener el equilibrio económico favorables o nocivos para el crecimiento y el desarrollo? ¿Acaso permite el modelo de mercado el uso de políticas de desarrollo activas —ejecutadas por el Estado— que pueden resultar necesarias para mejorar las ventajas comparativas de un país y para hacer posible el crecimiento sostenido? Tercero, ¿las políticas de mercado tienden a mejorar la equidad social al reducir la pobreza y acortar la desigualdad distributiva, o por el contrario exacerban los problemas sociales? Cuarto, considerando estos efectos económicos y sociales, ¿puede el modelo de mercado subsistir en forma compatible con la democracia, o existen acaso tensiones crecientes y

Una versión en inglés de este texto fue publicada en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*.

En este capítulo, el término "neoliberal" se refiere a un enfoque de políticas públicas que insiste en el mantenimiento estricto del equilibrio macroeconómico y que utiliza el mercado irrestricto como principal motor del crecimiento y del desarrollo. Es interesante notar que Chile nunca ha instituido un modelo de total libre mercado. Ni siquiera el régimen pinochetista privatizó la firma del cobre, CODELCO, sino que mantuvo este sector exportador decisivo para el país bajo el control del Estado. Asimismo, la tremenda expansión de las exportaciones se debió no solamente a las reformas de mercado, sino también a incentivos gubernamentales y subsidios (Schurman 1996: 96-98).

descontentos que anticipan inestabilidad, lo que por su parte afectaría la confianza de los inversionistas y amenazaría el éxito en el frente económico? En el fondo, todas estas preguntas plantean cuán rígidos son los límites que el modelo de mercado impone a la economía, la sociedad y la política. ¿Es el énfasis en la estabilidad económica compatible con otros objetivos, especialmente el crecimiento y el desarrollo, la equidad social y las libertades políticas?

La evidencia abordada en este capítulo sugiere respuestas positivas frente a la mayoría de estas preguntas. Respaldados por la fortaleza organizacional y la cohesión de la alianza partidaria gobernante y del Estado chileno, los nuevos gobiernos democráticos adoptaron políticas macroeconómicas cautas, que enfatizaron el mantenimiento de los equilibrios económicos. Debida en parte a las presiones del empresariado y al aprendizaje derivado del fracaso de los experimentos económicos "populistas" en América Latina, esta cautela estuvo motivada también por la estabilidad económica y la prosperidad creciente alcanzada por Chile desde mediados de los años 80. Motivados por una clara aversión al riesgo, típica de cuando la gente anticipa ganancias (véase en general Kahneman y Tversky 1979; sobre Chile, véase Weyland 1996: 199-200), los decisores chilenos pueden haber errado en favor de la cautela en sus políticas económicas, lo que limita las oportunidades para una reforma social decidida, especialmente en lo que respecta a la redistribución del ingreso.

Estas políticas económicas cautas ciertamente generaron considerables beneficios socioeconómicos. Contribuyeron a un patrón estelar de crecimiento sostenido, limitaron los costos que la inflación impone a mucha gente (especialmente a los pobres) y protegieron a Chile del ciclo de auge y colapso causado por la movilidad del capital internacional en México y Argentina. También abrieron cauce para una amplia variedad de políticas de desarrollo activas, incluyendo mejoras en la infraestructura chilena, apoyo financiero a pequeñas empresas que desarrollaron nuevos productos exportables, programas de capacitación para trabajadores, y una amplia reforma de la educación. Pero la decisión de mantener los equilibrios macroeconómicos también impuso condicionamientos al esfuerzo por promover el desarrollo de largo plazo a través del incremento del valor agregado de las exportaciones chilenas. Por ejemplo, el Banco Central —en sus intentos por reducir sostenidamente la inflación— permitió la valoración de la moneda, lo que amenaza con tornar menos competitivas las exportaciones industriales.

La estabilidad económica y el crecimiento sostenido también mejoran la igualdad social. Ante todo, la pobreza disminuyó sustancialmente en la medida en que el ingreso de vastos sectores de la población —incluyendo entre ellos a muchos de los más desposeídos— se incrementó en forma decidida. La importante reforma fiscal de 1990 y los ingresos adicionales generados por el impresionante crecimiento económico también permitieron al gobierno incrementar el gasto social sustancialmente, lo que dio a las políticas un carácter más redistributivo. Estas medidas, no obstante, fueron insuficientes para superar la tendencia hacia la desigualdad inherente al modelo de mercado. La distribución del ingreso altamente sesgada de Chile —un resultado crucial de las políticas económicas— no ha mejorado desde la transición a la democracia. La cautela del gobierno y su resistencia a iniciar conflictos con las élites socioeconómicas, en especial con la empresa privada y sus aliados políticos, impidieron una redistribución más decisiva por medio de

nuevas reformas impositivas y laborales, y de una profunda transformación de los poco equitativos sistemas privados de salud y seguridad social. La persistencia de severas desigualdades es la principal mancha en los, por lo demás, notables logros de los nuevos gobiernos democráticos.

Reconociendo estos logros y renuentes a resucitar los conflictos que impusieron terribles costos al país entre fines de los años sesenta y de los ochenta —es decir, también mostrando su aversión al riesgo en el terreno de las ganancias—, una clara mayoría de los chilenos ha respaldado las políticas socioeconómicas prudentes del gobierno, tanto en encuestas de opinión como en las elecciones. Contrariamente a los temores iniciales, la democracia y el modelo de mercado han demostrado ser compatibles. La persistencia de la desigualdad social y la lenta difusión de los frutos del crecimiento —en contraste con las altas expectativas de la gente— han, sin embargo, alimentado un descontento que crece lentamente. Dada la debilidad de los proyectos y de las fuerzas políticas alternativas, es improbable que este *desencanto* conduzca al radicalismo, sino más bien a la resignación y al distanciamiento de la política. Así, aunque la democracia chilena no enfrenta ninguna amenaza directa en el futuro anticipable, su calidad puede sufrir como consecuencia de una creciente apatía.

Las políticas macroeconómicas cautas

¿Pueden las nuevas democracias adoptar y sostener políticas económicas prudentes que mantengan el equilibrio macroeconómico? ¿O deben capitular ante las demandas reprimidas de sus seguidores, quienes —excluidos largamente del poder— insisten en una rápida compensación por los sacrificios impuestos por la dictadura (véase Kaufman y Stallings 1989)? La realización de tales concesiones amenaza con iniciar el temido “ciclo populista”: un *boom* de corto plazo con mejoras sociales sustanciales concluye rápidamente con déficit explosivos en la balanza comercial y de pagos, y con una espiral inflacionaria cuyos mayores costos recaen en los más pobres.²

Los nuevos gobiernos democráticos en Chile deliberadamente evitaron el ciclo populista (entrevista Boeninger 1993; Flisfisch 1994: 25-26; Foxley 1993: 7, 17-19, 26-28), cuyo impacto devastador habían observado en el pasado de Chile, especialmente durante el gobierno de Salvador Allende (1970-73; cfr. Sachs 1989: 19-20) tanto como en otros países latinoamericanos, particularmente en Perú bajo Alan García (1985-90; véase Arriagada y Graham 1994: 249, 282). Un aprendizaje político consciente, basado en estos fracasos dramáticos, indujo a la administración Aylwin a anticipar o limitar las demandas de sus seguidores para no poner en riesgo la estabilidad económica. El nuevo gobierno reconoció la “deuda social” heredada del régimen pinochetista y estaba decidido a modificar el modelo económico para abordar problemas tales como las graves deficiencias en la salud pública y en el sistema educativo. Pero optó por un enfoque

2 Sachs 1989; Dornbusch y Edwards 1990. Dornbusch y Edwards (1994: 94) incluso argumentan que “(m)uchos observadores... especularon que la elección de la Concertación implicaría un retorno al populismo económico”.

gradualista que impidió mejoras drásticas inmediatas. Por ejemplo, el gasto social sería expandido solamente de un modo fiscalmente responsable, de manera no inflacionaria. Las condiciones básicas del modelo de mercado establecerían los parámetros para las reformas sociales, especialmente al limitar los recursos disponibles y al impedir un duro conflicto redistributivo que hubiera precipitado la fuga de capitales. El gobierno incentivó a los actores privados a proceder con similar cautela, estimulándolos a negociar los temas controvertidos (*concertación*) y a alcanzar soluciones de compromiso, por ejemplo atando los incrementos salariales al crecimiento en la productividad laboral.

Las presiones del poderoso sector empresarial chileno y la necesidad de ganar la confianza de los inversionistas, quienes vivieron con ansiedad la llegada al poder de la oposición centro-izquierdista al régimen de Pinochet, reforzaron esta decisión de sostener políticas económicas cautas (Arriagada y Graham 1994: 243; Silva 1996, cap. 8; Haggard y Kaufman 1995: 257-266). De hecho, la mayoría artificial en el Senado, controlada por las fuerzas de derecha cercanas al empresariado, dio a los intereses socioeconómicos dominantes un considerable poder de veto sobre las políticas del gobierno, lo que hizo difícil y políticamente riesgoso cualquier intento por desviarse de la ortodoxia. Solamente la movilización de un fuerte apoyo de parte de la opinión pública y la sociedad civil, corriendo el riesgo de desatar un serio conflicto, hubiera presionado a la derecha para ceder a las iniciativas del gobierno (como de hecho sucedió en varias ocasiones inmediatamente después de la transición democrática).

Los nuevos gobiernos democráticos tenían, no obstante, cierto margen de maniobra para decidir cuánta presión poner sobre sus opositores políticos y socioeconómicos. Podrían haber hecho mayores esfuerzos para movilizar a sus seguidores en contra de la derecha. Sin embargo, han privilegiado claramente la negociación por sobre la confrontación. Esta cautela refleja una tendencia común entre los decisores que anticipan resultados favorables: adoptar una postura muy cuidadosa, e incluso excesivamente cautelosa (cfr. Kahneman y Tversky 1979). Dada la estabilidad económica y el crecimiento sostenido alcanzados durante los años 80, la coalición de centro-izquierda que alcanzó el poder en 1990 decidió perseguir posibles mejoras —en especial reformas sociales— con “prudencia” (Flisfisch 1989: 361-69) antes que arriesgarse a mayores convulsiones. Esta decisión no fue un corolario inevitable, determinado por condicionamientos económicos y presiones empresariales; de hecho, se produjo un debate considerable dentro de la coalición de centro-izquierda con respecto a este punto (entrevista Lagos 1993), así como un considerable temor entre los empresarios con respecto al curso que tomarían las políticas del nuevo gobierno democrático (entrevistas Lizana 1993, Correa Gatica, Crespo Urete y Correa Bulnes 1993).

¿Qué factores dieron a los gobiernos democráticos la capacidad política para sostener estas políticas económicas cautas y prevenir o resistir las demandas contenidas de diversos grupos sociales y organizaciones que habían sufrido pérdidas considerables en su ingreso durante el régimen de Pinochet y que esperaban una rápida compensación bajo la nueva democracia? La fortaleza organizacional y la naturaleza abarcante (cfr. Olson 1986) de los principales partidos y coaliciones políticas de Chile, de las mayores asociaciones de intereses, y del Estado, resultaron cruciales para que el enfoque

gradualista del gobierno se tornara viable. Dos partidos líderes en la Concertación, el Partido Demócrata Cristiano y el Partido Socialista, han mantenido considerable disciplina interna y son capaces de controlar a sus seguidores. Estos partidos también han disfrutado de una influencia considerable en importantes organizaciones de interés, especialmente los sindicatos y en su gran asociación central, la Central Unitaria de Trabajadores (CUT). Además, durante la larga lucha contra la dictadura, los partidos de centro-izquierda formaron una alianza fuerte y de amplia base, lo que limitó la búsqueda de intereses partidarios estrechos y focalizó los esfuerzos en objetivos amplios a nivel del sistema (Weyland 1997: 56-58). En el intento por mantener la estabilidad económica y asegurar la consolidación democrática, los líderes políticos y de los grupos de interés a menudo han conseguido moderar las demandas sectoriales que podrían haber llevado a incrementos "irresponsables" del gasto público o a un conflicto feroz. Finalmente, la relativamente cohesiva organización del Estado chileno, en especial la efectiva coordinación ejercida por la Secretaría General de la Presidencia y por el Ministerio de Hacienda (Rehren 1993: 24-27), limitaron la influencia que los grupos sociales podrían haber alcanzado a través del *lobbying* sobre diversas oficinas del Estado. Protegidos de esta manera de las "excesivas" demandas populares, los artífices de las políticas económicas han tenido espacio para actuar principalmente sobre la base de criterios técnicos con el fin de mantener el equilibrio macroeconómico.

Específicamente, ¿qué políticas fueron establecidas por las administraciones de Aylwin y de Frei? Para garantizar la estabilidad económica y mantener el crecimiento rápido, los nuevos gobiernos democráticos buscaron optimizar un conjunto de objetivos diferentes (Rosales 1998; entrevista Marfán 1998), en particular baja inflación, un presupuesto equilibrado, una tasa de cambio competitiva, y un déficit sostenible en la balanza de pagos.³ La tarea más urgente para la administración Aylwin al tomar posesión en marzo de 1990 era reducir la inflación, a la que los incrementos en el gasto público decretados por el gobierno de Pinochet por motivos electorales habían llevado a un peligroso —para estándares chilenos— 27% en 1990. Sin embargo el nuevo gobierno buscaba controlar la inflación en forma gradual (Banco Central 1997: 17-18), no a través de un programa de shock como en Argentina, Brasil y Perú. Un esfuerzo drástico para cortar la inflación comprometería el crecimiento y las tasas de empleo a través de exorbitantes tasas de interés, erosionaría la competitividad de las exportaciones a través de una excesiva valoración de la moneda, e impediría las políticas sociales para mejorar la igualdad a través de cortes presupuestarios. Para evitar estos efectos colaterales negativos, el gobierno de Aylwin adoptó un enfoque equilibrado y gradual en su política macroeconómica.

En la primera mitad de la década de los noventa, los responsables de la política económica equilibraron estos objetivos en forma bastante exitosa. Tras la toma del mando, la administración Aylwin dio total respaldo a las políticas monetarias restrictivas iniciadas por el Banco Central autónomo con el fin de reducir la inflación. El nuevo

³ Este déficit fue la consecuencia de pagos de la deuda externa no cubiertos por el superávit comercial chileno.

gobierno defendió este incremento en las tasas de interés (Foxley 1993: 62) y contribuyó a la contracción económica al aprobarse una importante reforma fiscal que transfirió 2% del PBI de manos privadas a las arcas públicas (véase más abajo). Aunque redujeron la tasa de crecimiento del PBI a un 3,3% en 1990 (Aninat 1997: 1), estas políticas macroeconómicas conservadoras lograron disminuir la inflación al 18,7% en 1991. En respuesta a este éxito inmediato, el Banco Central y el gobierno aplicaron políticas más expansionistas, y el crecimiento alcanzó un 7,3% en 1991 y un muy elevado 11% en 1992 (INE 1997: 178). Para prevenir el recalentamiento de la economía y para reducir aún más la inflación (12,7% en 1992) los responsables en el tema económico aplicaron frenos en 1993 —a pesar de que las elecciones generales estaban planeadas para diciembre, lo que induce a la mayoría de los gobiernos latinoamericanos a incrementar el gasto y promover el crecimiento. Estos esfuerzos en favor del ajuste redujeron la inflación al 8,9% en 1994, pero limitaron el crecimiento al 4,2% e impulsaron el desempleo, que representaba un 6,2% de la fuerza laboral en el momento más próspero a fines de 1992, a 7,8% en el último trimestre de 1994 (INE 1997: 95).

Desafortunadamente, tras la caída inicial de la inflación, las nuevas reducciones resultaron cada vez más difíciles de lograr. En sus intentos por alcanzar los bajos niveles inflacionarios que predominan internacionalmente, el Banco Central independiente ha presionado para limitar el gasto público y privado, ha mantenido altas tasas de interés (Banco Central 1997: 13-14, 35-37), y ha aceptado una rápida valoración de la moneda, lo que reduce el costo de las importaciones que constituyen un importante factor en los costos de la economía abierta chilena. Como resultado, sin embargo, el costo de las exportaciones ha crecido en los mercados internacionales, y el costo sustantivo del crédito ha obstruido la realización de nuevas inversiones, especialmente por parte de pequeñas y medianas empresas que carecen de acceso al mercado internacional de capitales (Rosales 1998: 222). Dado que estas firmas participan en forma desproporcionada en el procesamiento de los bienes primarios y en otras actividades industriales, los esfuerzos para incrementar el valor agregado de las exportaciones, discutidos en detalle en la sección siguiente, se han visto perjudicados. Así, los logros de las políticas macroeconómicas chilenas durante principios de la década de los noventa han dificultado la continuación del éxito y han agravado los dilemas inherentes al esfuerzo de optimizar múltiples objetivos, en lugar de privilegiar un objetivo único.

Estos dilemas han sido exacerbados grandemente por culpa de un shock externo inesperado, el masivo ingreso de capital extranjero a principios de los años 90. Las recesiones en el primer mundo y la percepción del fin de la crisis de la deuda tornaron a los países latinoamericanos nuevamente atractivos para los inversionistas externos. Los antecedentes de Chile en términos de estabilidad económica y crecimiento sostenido, y la aceptación del modelo de mercado por parte del nuevo gobierno democrático —eliminando el riesgo político— transformaron al país en un objetivo particularmente prometedor para los inversionistas externos (Labán y Larraín 1994: 120). Mientras que la mayoría de las naciones dan la bienvenida al capital extranjero, que les permite alcanzar niveles de consumo e inversión que están más allá de la propia capacidad, el nuevo gobierno democrático de Chile percibió un flujo masivo de capital como una

amenaza para la estabilidad económica en el mediano plazo. La esterilización de este flujo por medio de la acumulación de reservas en moneda extranjera resultaría demasiado costosa para el Banco Central, y su utilización para incrementar el gasto público y privado sería peligrosa al expandir el déficit de la balanza de pagos chilena a niveles insostenibles. El torrente de recursos externos también amenazaba con causar una excesiva apreciación del peso, lo que afectaría la competitividad de las exportaciones (entrevista Marfán 1998). Así, Chile estaba por sufrir una variante del *Dutch disease* en la era de la globalización financiera (Hojman 1995: 128-129). Su éxito económico estaba atrayendo voluminosos flujos de capital que ponían en riesgo el desarrollo exportador, la principal base para el éxito futuro.

Para prevenir estos riesgos, el gobierno impuso en 1991 —entre otras medidas— un encaje no remunerado sobre todos los ingresos de capitales (con excepción de la inversión extranjera directa) y lo volvió más oneroso en los años subsiguientes. La imposición de este encaje efectivamente creó un impuesto que se incrementaba progresivamente cuanto más corto era el término de vencimiento del préstamo o la inversión de portafolio (Agosin y Ffrench-Davies 1997: 306-316). Estas restricciones, divergentes del precepto neoliberal de libre movilidad de capitales adoptado por el régimen pinochetista, elevaron el costo de las inversiones de corto plazo a niveles prohibitivos y así desincentivaron la especulación e inmunizaron a Chile contra los ciclos de expansión y crisis causados por la alta volatilidad del movimiento internacional de capitales. La adopción de estas medidas mostró que una economía abierta de pequeñas dimensiones puede retener una autonomía defensiva considerable frente a las fuerzas de mercado internacionales, y puede protegerse de los efectos más perniciosos de la globalización financiera (confr. Strange 1996).

Los especuladores encontraron salidas, sin embargo, y una cantidad de inversionistas anticipó ganancias incluso pagando el impuesto implícito en el encaje no remunerado. De hecho, los flujos de capital se incrementaron sustancialmente en 1996 y 1997, causando una significativa apreciación de la tasa de cambio real, que alcanzó 7.7% en términos reales durante 1997 (Aninat 1998: 8). Durante los meses recientes, el efecto contagioso de la crisis financiera asiática ha incrementado la fuga de capitales y temporariamente revertido estas presiones (Agosin y Ffrench-Davies 1997: 312-313, 319-320). Pero resulta poco claro si las restricciones impuestas por el gobierno para administrar el ingreso de capitales están perdiendo efectividad en el mediano plazo.⁴ Como resultado, el desarrollo exportador de Chile podría enfrentar crecientes dificultades (véase *infra*).

Más allá de su énfasis en preservar el equilibrio macroeconómico, la nueva democracia se desvió significativamente del régimen militar en su política presupuestaria. La dictadura había cortado el gasto público, en especial aquellos gastos vinculados a programas sociales, y reducido la carga fiscal con el fin de debilitar el Estado y darle al sector privado mayor libertad. Precisamente para prevenir el ciclo populista, que puede ser disparado por una explosión de demandas sociales insatisfechas

⁴ Entrevista Marfán 1998. De hecho, el gobierno redujo los encajes no remunerados en junio y septiembre de 1998 con el fin de impulsar una bolsa de valores en baja.

(cfr. Sachs 1989; Foxley 1993: 7, 17-19, 26-28), la administración Aylwin estuvo decidida a aliviar los severos problemas sociales heredados del régimen de Pinochet. Para financiar estos incrementos en el gasto social de manera responsable, preservando el equilibrio presupuestario, el nuevo gobierno promovió una importante reforma fiscal que buscaba elevar la carga fiscal en un sustantivo 2% del PBI. La mayor parte de las transformaciones propuestas apuntaban al sector empresario y a la clase media-alta, logrando así un efecto redistributivo, aunque un incremento en el (distributivamente neutro) impuesto al valor agregado resultaba también indispensable para disponer de suficientes recursos para las iniciativas sociales más costosas. Derrotada en las elecciones de 1989 y dispuesta a hacer algunos sacrificios para legitimar el modelo de mercado, la derecha política y económica dio su interesada aprobación a este importante cambio (Marcel 1997: 67-71; entrevista Marfán 1993).

Dado que la reforma fiscal terminó por elevar la carga impositiva más allá de lo planeado (entrevista Marfán 1998) y que el excepcional crecimiento económico chileno impulsó grandemente la recaudación fiscal, el gobierno —bajo presiones del empresariado y los partidos de derecha— acordó una gradual reducción de la carga impositiva manteniendo, sin embargo, el efecto redistributivo neto de la reforma de 1990 (Weyland 1997: 44, Marfán 1998: 569). Debido al crecimiento sostenido, los gobiernos de Aylwin y Frei siempre consiguieron alcanzar un superávit presupuestario al tiempo que incrementaban el gasto social significativamente. Así, el principio ortodoxo de equilibrar el presupuesto no impidió los esfuerzos gubernamentales para aliviar la “deuda social” chilena.

A pesar de estos esfuerzos, muchos problemas sociales —especialmente una marcada desigualdad— persistieron (véase la sección tercera más adelante). Como resultado, el descontento político y social creció lentamente, y los debates sobre este tema se intensificaron dentro de la Concertación. En este contexto, la cuestión fiscal nuevamente cobró atención en 1997 y 1998. En defensa de esfuerzos más decisivos para combatir los males sociales y de un papel más activo del Estado en la economía (Villarzú 1998: 7-8; “Ministro Villarzú” 1998), el entonces Ministro Secretario General de la Presidencia, Juan Villarzú, propuso otra reforma fiscal. Sin embargo, su recomendación de que la carga fiscal chilena fuera progresivamente elevada del presente 18% al 25% del PBI despertó ruidosas protestas por parte del empresariado y de la derecha. Al mismo tiempo, el ministro de Hacienda Eduardo Aninat rechazó la “interferencia” de Villarzú en un área que reclamaba como de su exclusiva competencia. Lo que es más importante, la crisis financiera asiática, que también amenazó con erosionar la confianza de los inversionistas en los mercados latinoamericanos, hizo aparecer cualquier controversia sobre incrementos impositivos como inoportuna, y el Presidente Frei archivó el tema a principios de 1998 (entrevistas confidenciales con el autor, Santiago, junio de 1998). Así, la cautela del gobierno por satisfacer los requerimientos del modelo de mercado obstaculizó los esfuerzos adicionales por combatir los problemas sociales de Chile.

A pesar de estas limitaciones, las políticas económicas cautas adoptadas por los gobiernos de Aylwin y de Frei han tenido muchos resultados positivos. La inflación se redujo geométricamente del 27.3% en 1990 al 6.2% en 1997. Dado que los sectores pobres

disponen de pocos recursos para defenderse contra los incrementos de precios sostenidos, esta reducción posiblemente tuvo un efecto favorable para la equidad. Al limitar la incertidumbre enfrentada por los agentes privados al planificar sus inversiones, la estabilidad de precios también contribuyó al crecimiento, que en promedio alcanzó un magnífico 6,6% entre 1990 y 1997. El crecimiento sostenido también redujo el desempleo, que alcanzó meramente el 5,3% en el primer trimestre de 1998 (INE 1998a: 2), y condujo a un lento pero sostenido crecimiento del salario real, que se elevó en un 22,3% entre abril de 1993 y marzo de 1998.⁵ Creando las condiciones para el crecimiento futuro, en 1996 las tasas de ahorro e inversión alcanzaron 23,3% y un sin precedentes 28,3% del PBI respectivamente (Aninat 1997: 8; Marshall y Velasco 1998: 42-43). Más allá de los incentivos económicos creados por el modelo de mercado —incluyendo la privatización de la seguridad social impuesta por el régimen pinochetista— y el rendimiento estelar de la economía chilena, otros dos factores contribuyeron a estos logros: ahorradores e inversionistas se sintieron seguros gracias a las políticas macroeconómicas cautas y responsables de la nueva democracia, y por el hecho de que la Concertación aceptó y así legitimó los contornos básicos del sistema de mercado.

Además, los controles sobre el ingreso de capital extranjero volátil evitaron los ciclos de crecimiento y crisis que México y Argentina experimentaron durante la primera mitad de la década de los noventa. De hecho, los efectos de la crisis del peso mexicano, que requirió esfuerzos de ajuste draconianos en ambos países, fueron menores en Chile. Incluso la crisis financiera asiática causó menos daño en Chile —por ejemplo, en cuanto a la caída del mercado bursátil— que en otras naciones latinoamericanas.

Pero, ¿cuáles han sido los efectos de las cautelosas políticas macroeconómicas “conservadoras” sobre la promoción del desarrollo económico de largo plazo, el mejoramiento de la equidad social, y la consolidación democrática? La cautela del gobierno, ¿ha impuesto rígidos condicionamientos a estos objetivos, o acaso los beneficios han superado los costos?

Políticas de desarrollo activas

Las reformas de mercado impuestas por el régimen de Pinochet tornaron las exportaciones en el motor del desarrollo económico chileno. Durante fines de los años 80, casi todas las exportaciones consistían en bienes primarios, pero el país ha alcanzado una considerable diversificación en términos de los productos vendidos y de los países compradores. El predominio tradicional del cobre ha disminuido sustancialmente, cayendo de un 75,5% del valor exportado en 1970 a un 46% en 1990 (Ramos y Díaz 1998: 78). En la década de los ochenta ganaron relevancia la silvicultura, la pesca, y los productos agropecuarios, especialmente frutas frescas. Entre las naciones compradoras, Europa occidental ha perdido importancia relativa: su participación cayó del 61% en 1970 al 37% en 1990, en tanto las exportaciones

⁵ INE (1998b: 5). El INE modificó su índice para incrementos del salario real en abril de 1993. Por ende, no existen series de tiempo consistentes para la década de los noventa.

chilenas ganaban terreno en Asia y —en menor medida— en otros países latinoamericanos (Ramos y Díaz 1998: 78).

Los nuevos gobiernos democráticos enfrentaron la tarea de consolidar y extender este modelo exportador, que había ayudado a generar una tasa de crecimiento promedio del 6% del PBI en la segunda mitad de los años 80. Una vez más este éxito, que contrastaba marcadamente con las crisis económicas severas que afectaban a otros países latinoamericanos durante este período, favoreció la continuidad antes que el cambio radical. Actuando cuidadosamente, las administraciones de Aylwin y Frei decidieron profundizar y mejorar la estrategia exportadora de desarrollo, antes que buscar su reemplazo.

¿Qué cambios impulsaron los nuevos gobiernos democráticos? Muchos economistas, especialmente los asesores de la coalición de centro-izquierda que asumió el poder en 1990, consideraban el modelo basado en las exportaciones primarias como una estrategia de desarrollo subóptima. De acuerdo con su perspectiva, los mercados de materias primas tienen menor capacidad de expansión que los mercados de productos industrializados, en especial los de alta tecnología. Aquellos mercados están también sujetos a drásticas fluctuaciones resultantes del ciclo económico. Y, al exportar materias primas mientras importaba bienes industrializados, Chile renunciaba a los beneficios del procesamiento industrial —la generación de ganancias y capital para el empresariado, de ingresos fiscales para el Estado, y de empleo para los trabajadores⁶— en beneficio de otros países (Ominami y Madrid 1989; Díaz 1995; Meller 1996; Ramos y Díaz 1998). Estos economistas por ende defendieron la postura de que Chile debía hacer un esfuerzo decidido para otorgar a sus exportaciones mayor valor agregado y así alcanzar una “segunda fase” del desarrollo exportador. El país debería tratar de procesar sus abundantes recursos primarios, vendiendo, por ejemplo, muebles y vinos antes que maderas y uvas.

¿De qué modo podía el Estado chileno promover este avance del modelo exportador? La reforma neoliberal limitó severamente los instrumentos del Estado para intervenir en la producción. Principios sacrosantos de la política —como las tarifas aduaneras uniformes sin diferenciación sectorial— impedían la implementación de una “política industrial” a la Corea del Sur. El Estado chileno carecía de la capacidad institucional y —dado el compromiso ideológico de la elite empresarial con el neoliberalismo— del respaldo político para transformar la economía favoreciendo a ciertos sectores sobre otros. El modelo neoliberal asignaba al mercado la tarea de seleccionar a los sectores ganadores y perdedores. Los instrumentos de política pública utilizados por el Estado deberían ser neutrales en términos sectoriales (véase Aninat 1997: 12).

Los condicionamientos inherentes al modelo de mercado y las limitaciones provenientes del tamaño de la economía chilena, los recursos acumulados, y el ingreso relativamente tardío a los mercados mundiales, tornaron imposible adoptar el “modelo

⁶ El procesamiento de las materias primas en Chile es en buena medida trabajo-intensivo (Meller 1996: 30-31) y así —dada la abundancia de trabajo barato— resulta parte de las ventajas comparativas del país.

coreano" y perseguir una industrialización plena. Para evitar el confinamiento de Chile a las exportaciones primarias, los responsables de la política económica en los nuevos gobiernos democráticos propusieron estratégicamente que Chile imitara a los "países nórdicos" (Escandinavia y Canadá), los cuales inicialmente exportaban sólo materias primas pero a lo largo del tiempo comenzaron a procesar estos recursos y desarrollaron exportaciones industriales en forma gradual (Díaz 1995: 82-83; Ramos y Díaz: 98-101). Esta opción intermedia entre un modelo de libre mercado y una estrategia estatal intervencionista se basaría en las ventajas actuales de Chile (su riqueza en recursos naturales) pero a lo largo del tiempo mejoraría estas ventajas competitivas a través de la incorporación de capital físico, tecnología, y "capital humano" a los procesos de producción. Los mercados internacionales —no el Estado— decidirían qué productos Chile podría exportar en forma rentable, pero el Estado promovería el desarrollo exportador resolviendo las fallas del mercado. Ofrecería infraestructura, tecnología, inversiones de capital (especialmente para pequeñas firmas con dificultades de acceso a los mercados de capital), capacitación laboral, y educación general en Chile, y brindaría información sobre las exportaciones chilenas y las oportunidades de inversión a los compradores externos y a los capitalistas emprendedores. Dado que estas contribuciones para modernizar el sector exportador chileno tenían carácter de bienes públicos, el sector privado —librado a su propia dinámica— sería incapaz de ofrecerlas en grado suficiente. La intervención activa del Estado era necesaria, por ende, para cubrir esta brecha. Los nuevos gobiernos democráticos entendieron que el sostenimiento exitoso de una economía altamente orientada a las exportaciones operando en mercados mundiales competitivos dependería de la acción deliberada del Estado, no simplemente de las fuerzas del mercado. El Estado debería también utilizar su capacidad de negociación en las tratativas comerciales internacionales para abrir nuevos mercados. Por último, las políticas macroeconómicas del gobierno deberían ayudar a preservar la competitividad de las exportaciones chilenas.

Las políticas económicas fiscalmente conservadoras adoptadas por los gobiernos de Aylwin y de Frei, ¿respaldaron o afectaron esta estrategia de desarrollo intermedia? Por un lado, la estabilidad económica es condición indispensable para la inversión doméstica y extranjera y, de este modo, para cualquier intento por modernizar las exportaciones chilenas. Además, los controles sobre el ingreso de capitales externos limitaron las presiones para incrementar la tasa de cambio que amenazaban con hacer menos competitivas las exportaciones chilenas. Por otra parte, la determinación de mantener el presupuesto equilibrado puso un límite a los recursos públicos disponibles para las actividades de promoción en apoyo del mercado. Lo que es más, los esfuerzos para reducir la inflación a través de elevadas tasas de interés y de la revaluación de la moneda afectaron la expansión de las exportaciones industriales al hacer poco rentables las nuevas inversiones —especialmente para las pequeñas y medianas empresas— y al elevar el costo de los productos chilenos en los mercados internacionales (Rosales 1998: 222).

¿Qué tipo de políticas de desarrollo y qué resultados emanaron de este conjunto complejo de objetivos y limitaciones? Los nuevos gobiernos democráticos buscaron extender y profundizar el desarrollo exportador chileno de diversas formas. Ante todo, el gobierno de Aylwin liberalizó aún más el comercio reduciendo los aranceles a la

importación de un 15% uniforme a un 11% en junio de 1991 (Marfán 1998: 560-2). Al reducir el costo de la importación de bienes de capital y otros insumos, la reducción arancelaria tornó más competitivas a las exportaciones chilenas. Desde 1996, el gobierno de Frei intentó reducir más los impuestos aduaneros, pero la insistencia de la administración en compensar las pérdidas para el erario público a través de un aumento impositivo —tal como su predecesora había hecho en 1991 para equilibrar el presupuesto al aumentar el gasto social— creó un obstáculo, dada la resistencia tenaz del sector privado y de sus aliados de derecha en el congreso a un aumento sustancial en los impuestos. De cualquier modo, al crear una difícil competencia internacional para las exportaciones chilenas, la crisis financiera asiática ofreció un nuevo impulso a los esfuerzos de reducción arancelaria. Como resultado, un proyecto de ley para reducir los aranceles del 11% al 6% a lo largo de cinco años, y para incrementar los impuestos al consumo con el fin de cubrir parte de la pérdida fiscal, fue aprobado en septiembre de 1998.

Resulta interesante notar que los sectores que (insisten en que) han sufrido desproporcionadamente por culpa de la intensificación de la competencia internacional y de la tasa de cambio sobrevaluada, en especial la agricultura tradicional (no exportadora) y los exportadores de manufacturas, utilizaron este debate como una oportunidad para proponer aranceles diferenciados que les hubieran brindado una protección especial. Irónicamente, el gobierno defendió firmemente las tarifas uniformes —uno de los principios rectores neoliberales— en tanto sectores de la derecha económica y política, que usualmente no se cansan de proclamar su adhesión al neoliberalismo, fueron presa de las tentaciones proteccionistas.

Los gobiernos democráticos también utilizaron medios diplomáticos para garantizar a Chile un mejor acceso a importantes mercados. El gobierno de Aylwin apoyó una mayor liberalización del comercio multilateral al firmar los acuerdos finales de la Ronda Uruguay del GATT, los cuales —entre otras cláusulas— liberalizaron el intercambio de servicios, redujeron las barreras no arancelarias al comercio y las hicieron más transparentes, y fortalecieron la resolución internacional de disputas. A través de estas negociaciones, Chile logró diversas concesiones de sus principales socios comerciales del primer mundo, mejorando el acceso a los mercados para sus productos agrícolas e industriales (Sáez, Salazar y Vicuña 1995: 49-54).

Como alternativa, Chile también buscó la integración económica regional, tanto con Norteamérica como con otros países sudamericanos. Al garantizar a algunos socios comerciales aranceles más bajos, estos acuerdos se apartan del esfuerzo neoliberal por crear condiciones neutrales y uniformes para el comercio internacional, pero auguran mejorar el acceso de Chile a mercados prometedores. De hecho, una vez que el movimiento de integración regional estaba en marcha, Chile no tuvo más alternativa que buscar su asociación, para evitar quedar fuera de los bloques comerciales emergentes (Ministerio de Hacienda 1993: 4, 9; véase también Guzmán 1996: 3). De otro modo, hubiera sufrido con el desvío del comercio que normalmente generan los acuerdos regionales al reducir artificialmente el costo de las exportaciones de los países miembros en detrimento de los no miembros.

Pero, ¿a qué socios comerciales debía favorecer Chile? ¿Debería ante todo orientarse

al mercado estadounidense e intentar ingresar a NAFTA, o resultaban más prometedores los países latinoamericanos? Las posturas frente a este importante tema estaban divididas. Esencialmente, las grandes empresas, que exportan fundamentalmente materias primas y productos primarios mínimamente procesados a los mercados del primer mundo, favorecerían una asociación con NAFTA. En contraste, las pequeñas y medianas empresas, que desproporcionadamente exportan manufacturas y materias primas altamente procesadas, y que principalmente apuntan a los mercados latinoamericanos, defendían la integración al Mercado Común del Sur (MERCOSUR), fundado en 1991 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (entrevista Bayer 1998; CPC 1996: 7). Esta estrategia se concentraría en mercados con un gran potencial de expansión y favorecería los esfuerzos de Chile por incrementar sus exportaciones industriales, 30% de las cuales fueron vendidas a miembros de MERCOSUR en 1993 (Sáez, Salazar y Vicuña 1995: 61). Pero la gran inestabilidad de los países de MERCOSUR, algunos de los cuales habían experimentado hiperinflación recientemente y apenas habían comenzado a instrumentar reformas de mercado, generó preocupación en Chile (Ministerio de Hacienda 1993: 4-5).

Junto a esto, algunos sectores criticaron la posibilidad de una mayor apertura al comercio internacional. La agricultura tradicional, que tiene bajos niveles de productividad (Rosales 1998: 222) y por ende carece de competitividad, temía por su propia supervivencia. Dada la fortaleza política de este sector, que está concentrado en ciertas regiones y bien representado en el Congreso, el gobierno debió prometer una protección especial (si bien temporaria) y apoyo financiero para adaptar la producción. En 1993 y 1994 los sindicatos, en especial la asociación nacional, la CUT, también manifestaron su temor a que una mayor liberalización de las importaciones pusiera en peligro las fuentes de trabajo y forzara una reducción salarial (Barrera 1996). La CUT presionó entonces por "cláusulas sociales" que limitaran los costos de la integración económica para los trabajadores (CUT 1993).

Este importante debate fue temporariamente "resuelto" por la incapacidad del Presidente Clinton para persuadir al congreso estadounidense de que le concediera autoridad discrecional (*fast-track authority*) para negociar un acuerdo de libre comercio con Chile. Para evitar la exclusión (SECC 1996: 5-6), los gobiernos de Aylwin y Frei promovieron la asociación con el bloque comercial emergente en Sudamérica. Pero se mantuvieron cautos porque los miembros de MERCOSUR estaban comprometidos con principios que divergían de la política comercial chilena, especialmente al retener aranceles diferenciados y relativamente elevados (Agosin 1994: 6). En lugar de buscar membresía plena, Chile firmó un acuerdo de asociación en 1996, lo que aseguró una gradual liberalización del comercio con los países de MERCOSUR, pero al mismo tiempo permitió a Chile mantener su propia política arancelaria frente a otras naciones.

En tanto estas medidas facilitaban el ingreso de Chile a importantes mercados, el gobierno instrumentaba una serie de programas destinados a impulsar la competitividad de las exportaciones y a modernizar las ventajas comparativas de Chile. Entre los sesenta y cinco "principales instrumentos de apoyo a la transformación productiva" (Ministerio de Economía 1998) muchos estaban orientados a las pequeñas y medianas empresas, las que tienen una participación desproporcionada en la

producción de exportaciones industriales y de materias primas altamente procesadas. Por ejemplo, estas empresas reciben un subsidio sustantivo a las exportaciones (el cual, de acuerdo con los reglamentos de la Organización Mundial del Comercio, deberá ser modificado para el 2003). El gobierno también les brinda apoyo para importar bienes de capital, desarrollar o adquirir tecnología, mejorar su gerencia, y aventurarse en los mercados externos. En el curso de los años 90, el gobierno incrementó grandemente los recursos destinados a varios de estos programas, especialmente en las áreas de innovación tecnológica y de modernización gerencial (CORFO 1997). En 1997, el monto total invertido en estas actividades, ejecutadas desde una variedad de oficinas públicas, alcanzó al menos 413 millones de dólares; el subsidio a las exportaciones demandó por sí solo 134.1 millones (Ministerio de Economía 1998: 26).

La nueva democracia hizo esfuerzos particularmente decididos para mejorar la capacitación laboral y la educación general con el fin de incrementar la productividad del trabajo, impulsar la competitividad internacional de Chile, y desarrollar sus ventajas comparativas. En el futuro, el atractivo de los productos chilenos para los compradores extranjeros no debería basarse en la mano de obra barata, una estrategia que demandaría salarios permanentemente deprimidos. Por el contrario, la fuerza laboral debería adquirir un cada vez mayor nivel de habilidades básicas y aplicadas con el fin de participar en procesos de producción crecientemente complejos y tecnológicamente más sofisticados. Mejor entrenamiento y educación resultaban condiciones indispensables para la "segunda fase exportadora", es decir, el desarrollo de materias primas procesadas y de manufacturas.

Los gobiernos de Aylwin y Frei por lo tanto expandieron y mejoraron los programas públicos de capacitación laboral, que ofrecen incentivos fiscales para el desarrollo de actividades de entrenamiento por parte de los empleadores.⁷ Entre 1989 y 1996, el número de trabajadores que tomaron parte en estos cursos de entrenamiento subsidiados creció en 142% hasta alcanzar 451.934, lo que equivale al 8,5% de la fuerza de trabajo (SENCE 1997: 13, 17). Dado que estos subsidios impositivos eran aprovechados en forma predominante por las grandes empresas (Gutiérrez 1996: 10-11; Agosin y Ffrench-Davis 1998: 141), el gobierno de Frei sancionó modificaciones legales que incrementaron sustancialmente los incentivos fiscales para que las pequeñas firmas ofrecieran capacitación laboral (SENCE 1998: 12-13). Dado que las pequeñas firmas contribuyen en forma desproporcionada al procesamiento de materias primas y de manufacturas, esta reforma buscaba modernizar el modelo exportador chileno, además de promover una mayor equidad social.

La reforma de la educación general iniciada por la nueva democracia chilena también busca mejorar las ventajas comparativas del país en el largo plazo (Cox 1997; Angell 1997). Los gobiernos de Aylwin y de Frei hicieron especiales esfuerzos para incrementar la calidad de la educación, por ejemplo introduciendo incentivos para la actividad de los maestros (entrevista Montt Leiva 1995). De este modo, buscaron, entre otras cosas, expandir la base de mano de obra calificada y facilitar la introducción de

⁷ Haagh (1997) muestra sin embargo que estos programas no son demasiado efectivos.

tecnologías productivas de mayor complejidad, v.g., en el procesamiento de materias primas. Así, las iniciativas de reforma en las áreas de capacitación laboral y educación general fueron concebidas para ayudar a Chile a alcanzar la "segunda fase exportadora".

¿Cuáles han sido los resultados de estas políticas de desarrollo activas? Por supuesto que es necesario hacer una salvedad: es virtualmente imposible evaluar en qué medida los éxitos del sector exportador chileno se deben a las políticas gubernamentales más que a las decisiones autónomas del sector privado. Por ejemplo, es notoriamente difícil medir la efectividad de los incentivos fiscales instrumentados por el Estado. ¿Inducen realmente a los agentes privados a realizar inversiones que de otro modo no se hubieran materializado, o apenas ofrecen un "regalo" para empresarios que hubieran invertido de cualquier manera? Como resultado de estas dificultades, el tratamiento que sigue solamente puede evaluar los resultados finales, no determinar la contribución de las políticas públicas a estos resultados.

Durante la década de los noventa, Chile logró un enorme crecimiento adicional de sus exportaciones. Entre 1990 y 1997 sus ventas en el exterior crecieron en 102,1%, escalando de 8.370 millones de dólares a 16.920 millones. Esta expansión exportadora hizo un aporte sustancial al crecimiento sostenido que el país experimentó durante aquellos años. Chile también tuvo éxito en diversificar su comercio al incrementar el número de productos colocados en el exterior, el número de firmas exportadoras, y el número de países clientes (Ramos y Díaz 1998: 78; Rosales 1998: 211-12). Continuando la tendencia a la desconcentración regional, la participación de la Unión Europea en el total exportado cayó aún más, del 37% en 1990 al 24,8% en 1997, mientras que la participación de Asia, Norteamérica, y América Latina (sin México) se incrementó del 26% al 33,5%, del 18% al 19,3% y del 13% al 18,6% respectivamente.⁸

El crecimiento exportador chileno no ha sido de naturaleza puramente "cuantitativa", impulsado por la aplicación de los mismos procesos productivos a una mayor cantidad de recursos naturales. Las empresas no han simplemente talado más árboles o pescado más salmón, por poner un ejemplo. En lugar de hacer más de lo mismo, han realizado nuevas actividades cada vez mejor. La constante actualización de los procesos productivos ha conducido a un tremendo aumento en la productividad. La productividad laboral creció en promedio un 4,1% anual entre 1990 y 1996 (Rosales 1998: 217) y un 5,3% anual entre 1994 y 1996 (Aninat 1997: 9). Estas tasas son abiertamente superiores a los incrementos alcanzados en la mayor parte de los otros países latinoamericanos y del primer mundo (Rosales 1998: 220-21). El fuerte incremento en la productividad resultó crucial para mantener la competitividad de las exportaciones chilenas, especialmente a la luz de la continua apreciación de la moneda nacional (entrevista Marfán 1998).

Chile también avanzó en la senda de la "segunda fase exportadora" al incrementar el valor agregado de sus exportaciones. La venta de productos manufacturados y de materias primas altamente procesadas pasó de representar el 13,1% de los ingresos totales por exportaciones del país en 1990, al 21,7% en 1996 (García

⁸ Para 1990, véase Ramos y Díaz 1998:78; los datos para 1997 fueron calculados sobre la base de Banco Central (1998: 350)

1998: 18). Las exportaciones de productos que requieren algún grado de industrialización crecieron del 32,7% de las ventas externas en 1990 al 40,9% en 1997 (estimado a partir de Banco Central 1998: 464). En el curso de los años 90, sin embargo, la exportación de productos manufacturados creció a una tasa cada vez menor. El crecimiento anual cayó drásticamente de un promedio de 32% en 1991/92 a un 8,2% en 1996/97 (ASEXMA 1998: 1). Los exportadores atribuyeron esta caída a la creciente sobrevaluación de la tasa de cambio chilena, que hace aún más difícil modernizar las exportaciones del país (entrevista Marcos 1998, véase también Ramos y Díaz 1998: 94-95). Así, el ingreso de capital extranjero y la decisión de reducir la inflación, causantes de las presiones sobre la tasa de cambio, han afectado los esfuerzos por elevar el valor agregado de las exportaciones chilenas.

El impacto de las políticas económicas sobre la equidad social

La opción cautelosa de la Concertación en términos de políticas económicas, ¿ha impulsado o afectado los esfuerzos para mejorar la equidad social en Chile? Esta importante cuestión plantea dos preguntas. En primer lugar, ¿de qué manera la insistencia en el equilibrio macroeconómico ha afectado las políticas, las medidas impulsadas por el gobierno para atacar los problemas sociales? Segundo, ¿qué impacto han tenido las políticas macroeconómicas y de desarrollo sobre los resultados sociales, especialmente en términos de pobreza y desigualdad?

Después del incremento inicial en los recursos, consecuencia de la reforma fiscal de 1990, las políticas macroeconómicas cautas y la estabilidad y el crecimiento resultantes han continuado alimentando las arcas públicas, lo que ha permitido un enorme y sostenido incremento del gasto social. Entre 1989 y 1997, los gastos del tesoro en programas sociales crecieron más del doble en términos reales; gastos en sectores prioritarios como salud y educación, que habían sufrido cortes presupuestarios sustanciales durante el régimen militar, se incrementaron en 179,3% y en 115,7% respectivamente (estimado a partir de Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos 1998: 64).

Sin embargo, los nuevos gobiernos democráticos no solamente le “ echaron dinero ” a los problemas. También introdujeron importantes modificaciones conceptuales y organizativas en los programas sociales, profundizando el enfoque en los sectores pobres, incentivando una mayor participación de los beneficiarios, e introduciendo criterios de rendimiento en la prestación de servicios (véase el capítulo de Dagmar Raczynski en este volumen). En esta línea, incrementaron notablemente los beneficios monetarios para los desposeídos — como las pensiones asistenciales — y realizaron esfuerzos particulares para elevar los niveles de atención médica y educativos entre los moradores de barrios pobres urbanos y de regiones rurales. El gobierno de Frei hizo un especial esfuerzo para combatir la marginalidad, destinando recursos adicionales para este propósito e intentando desarrollar un enfoque integrador y coordinado para aliviar

la pobreza. Esta iniciativa falló, sin embargo, por culpa de ciertos ministerios tradicionalmente poderosos que resistieron la “interferencia” en sus dominios sectoriales (CIS 1996: 4-5; Hardy 1997: 50-71, 88-98; entrevista Pizarro 1998).

Buscando trascender las entregas de beneficios realizadas por el régimen militar a “súbditos” obedientes, la nueva democracia también promovió una mayor participación en la elaboración e implementación de sus reformas sociales. En diversas ocasiones, los gobiernos de Aylwin y de Frei consultaron y negociaron con los beneficiarios y los proveedores de servicios. Por ejemplo, los incrementos iniciales en las pensiones públicas y en el salario mínimo fueron determinados en negociaciones tripartitas entre el gobierno, los sindicatos y el empresariado. El gobierno de Aylwin también proporcionó estímulos para que la gente pobre mejorara su propia situación. Con este fin creó un fondo social guiado por la demanda, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), que respalda proyectos propuestos por potenciales grupos de beneficiarios. Comparada con los otros programas sociales del gobierno, sin embargo, esta iniciativa se ha mantenido reducida en términos presupuestarios y de magnitud (FOSIS 1994: 3, 7, 14, 19) porque los ministerios establecidos disponen de mayor poder en las disputas por los recursos.

El gobierno de Aylwin y, especialmente, el de Frei, también han buscado mejorar la eficiencia y la “productividad” de los programas sociales chilenos, particularmente después de que los primeros incrementos del gasto condujeron a un mejoramiento mucho menor de lo esperado en el número y la calidad de los servicios sociales, así como en la satisfacción de los usuarios. Inspirados por las exhortaciones del Banco Mundial a “reformular el Estado”, los expertos del Ministerio de Hacienda y algunos especialistas en los ministerios sectoriales han impulsado la introducción de criterios de rendimiento en el sector público. Aunque estas iniciativas han enfrentado problemas conceptuales (v.g., cómo medir la productividad de los cirujanos) y han despertado oposición entre el personal civil, han logrado (y fomentado) cierto progreso, especialmente en el sistema educativo, el principal programa de reforma del gobierno en los años recientes.

¿Cuál ha sido el impacto de estas reformas en las políticas sociales —y de las políticas macroeconómicas cautas— sobre la equidad social en Chile? Desde el punto de vista positivo, la pobreza y la indigencia han disminuido enormemente desde el retorno a la democracia, a una tasa mucho más rápida que bajo el régimen militar (Gatica y Ruiz 1993: 1-2). El 38,6% de los chilenos recibía un ingreso por debajo de la línea de pobreza en 1990, pero solamente el 23,2% lo hacía en 1996. Y aunque un 12,9% eran clasificados como indigentes en 1990, apenas un 5,8% permanecían en la pobreza absoluta en 1996 (MIDEPLAN 1998b: 11). Estos mejoramientos simultáneos y la marcada reducción en la brecha de la pobreza (MIDEPLAN 1998b: 25-27, 38-40) sugieren que la prosperidad creciente de Chile “se derramó” en beneficio de la mayor parte de los sectores sociales. El desarrollo económico y las reformas sociales beneficiaron no solamente a los “apenas pobres”, que podían elevarse fácilmente por sobre la línea de pobreza, sino también a muchos entre los verdaderamente pobres, quienes confrontan especiales obstáculos para alcanzar mejores oportunidades vitales.

Desde el punto de vista negativo, la desigualdad social no ha disminuido bajo la nueva democracia. Tras cierto progreso inicial a principios de los noventa (Guardia 1995: 16-17; Magendzo y Vega 1994: 32) la distribución del ingreso monetario se deterioró ligeramente en los años siguientes. Como resultado, el 20% [40%] más pobre de la población recibió 3,8% [12,3%] del ingreso nacional en 1990 (Magendzo y Vega 1994: 32) y el 3,9% [11,9%] en 1996 (MIDEPLAN 1998a: 74); el 20% más rico recibió el 55,8% en 1990, pero el 57,1% en 1996.

¿Cómo puede explicarse el gran éxito del gobierno en el combate contra la pobreza y su fracaso para reducir la desigualdad? Análisis econométricos sugieren que el 80% de la reducción de la pobreza alcanzada a principios de los años 90 fue el resultado del crecimiento económico (incluyendo la generación de empleo), no de las mejoras en la distribución del ingreso alcanzadas durante este período (Larrañaga 1994: 16). Estas estimaciones no prueban, sin embargo, que las políticas sociales hayan tenido un efecto menor. Un número importante de nuevos programas —como la capacitación laboral y el apoyo a las micro-empresas— fueron diseñados para mejorar la capacidad productiva entre los más pobres (Teitelboim 1994: 14-20), y estas iniciativas han contribuido sustancialmente a la reducción de la pobreza (véase el capítulo de Patricio Meller en este volumen).

¿Qué explica la persistencia de una marcada desigualdad social? Desde el punto de vista positivo, la estabilidad económica —especialmente la baja inflación y los controles sobre el ingreso de capital extranjero que evitaron los ciclos de expansión y crisis— ayudaron a prevenir una agudización de las desigualdades distributivas (cfr. Sheahan 1997: 20). Las políticas macroeconómicas cautas del gobierno previnieron las crisis que usualmente imponen costos particularmente elevados a los sectores más pobres por culpa de una escalada en los precios y de creciente desempleo.

Desde el punto de vista negativo, algunos aspectos cruciales de las políticas económicas cautas del gobierno contribuyeron a una mayor concentración del ingreso. Por ejemplo, las elevadas tasas de interés diseñadas para contener la inflación beneficiaron a los grandes inversionistas con mayores ganancias. Y la apreciación del peso afectó especialmente a las pequeñas y medianas empresas que carecen de acceso a los mercados internacionales de capitales. Dado que muchas de estas firmas utilizan procesos de producción trabajo-intensivos y generan bienes y exportaciones manufacturados, sus dificultades afectaron la creación de empleo e impidieron el incremento de los salarios, afectando así a los trabajadores.

Sin embargo la responsabilidad de los gobiernos democráticos por la persistente desigualdad se debe más a faltas de omisión que de obra. Al actuar con considerable cautela, los gobiernos de Aylwin y especialmente de Frei no aprovecharon totalmente el margen de maniobra existente para sancionar reformas en favor de la equidad, a pesar de sus logros indiscutibles en esta área. De hecho, para evitar los riesgos económicos y políticos creados por los esfuerzos redistributivos, la administración Frei enfatizó la reducción de la pobreza y quitó énfasis a los problemas de desigualdad. El gobierno de Aylwin sancionó una importante reforma fiscal redistributiva, diversas reformas laborales, e incrementos sustanciales en el salario mínimo (Weyland 1997: 41-48), y la desigualdad efectivamente disminuyó

durante principios de los 90. En contraste, la administración Frei ha dudado en diseñar una nueva reforma fiscal, y los desacuerdos internos han ayudado a debilitar su iniciativa frustrada de reforma laboral.

Ciertamente, el gobierno de Aylwin fue capaz de aprovechar una oportunidad dorada: la transición a la democracia debilitó a las elites conservadoras políticas y económicas, y las indujo a aceptar ciertos sacrificios para “comprar” legitimidad para el modelo de mercado. Para mediados de los 90, el empresariado y sus aliados de derecha en el Congreso pensaban que ya habían realizado suficientes concesiones y asumieron una postura más intransigente. La mayoría artificial controlada por la derecha en el Senado daba a estas fuerzas poder de veto. Pero la consolidación de la democracia hubiera permitido a la Concertación realizar mayores presiones en beneficio de las medidas redistributivas, y utilizar deliberadamente la “movilización del prejuicio” (Schattschneider 1975: 30) para presionar sobre los bastiones institucionales de la derecha. Aunque el aprendizaje del conflictivo pasado chileno y la necesidad de preservar la confianza de los inversionistas impedían cualquier táctica radicalizada, el gobierno podría haber explotado el peligro que la intransigencia “anti-social” representaba para la derecha política en los comicios venideros. De hecho, como sugieren los desalentadores resultados de las elecciones parlamentarias de 1997, la Concertación enfrentó un desafío electoral no solamente de parte de la derecha, que la empujó a la moderación, sino también del abstencionismo, que podría haber sido probablemente compensado con iniciativas de reforma más decididas.

En resumen, mientras que el nivel de vida de la mayor parte de los pobres en Chile ha mejorado en términos absolutos, la inequidad social pronunciada ha persistido bajo la nueva democracia. Puede argumentarse que el gobierno de Frei, en particular, podría haber hecho mayores esfuerzos en favor de la redistribución del ingreso. Una excesiva cautela política, motivada por el éxito en otras áreas, lo previno de correr este riesgo.

Desafíos futuros

Si bien la estrategia de “crecimiento con equidad” ha sido por el momento altamente exitosa en la mayoría de los frentes (con excepción de la redistribución del ingreso) los responsables de la política económica de Chile enfrentan una serie de importantes desafíos que podrían amenazar su sostenimiento en el futuro. Estos problemas provienen de fuerzas globales de mercado cada vez más poderosas, de una competencia internacional más dura, de crecientes problemas ambientales, y, potencialmente, de las repercusiones políticas de la persistente desigualdad social.

El creciente volumen y la volatilidad de los flujos financieros transnacionales hace cada vez más difícil preservar el equilibrio macroeconómico para una pequeña economía abierta como la de Chile. Como resultado, los requerimientos impuestos por la estabilidad económica imponen condicionamientos más ajustados a las políticas sociales y de desarrollo. Por ejemplo, los controles sobre el capital utilizados exitosamente durante la primera mitad de la década de los 90 para alejar los flujos financieros de

corto plazo parecen haber disminuido su efectividad después de 1996, cuando crecieron las importaciones de capital, causando una revaluación de la tasa de cambio y tornando menos competitivas las exportaciones chilenas (Agosin y Ffrench-Davies 1997: 312-13). Diversas asociaciones comerciales, así como el Ministerio de Economía, advirtieron sobre esta amenaza al desarrollo de las exportaciones (CPC 1996: 5, 7; CPC 1998: 3; Lamarca 1998: 3-4; García 1998: 21; véase también Agosin y Ffrench-Davies 1998: 139), pero el Banco Central rechazó cualquier paso en favor de la devaluación para no comprometer sus objetivos antiinflationarios. Enfrentado a un claro conflicto de objetivos, el poderoso Ministerio de Hacienda se halló perdido con respecto a cómo proceder (entrevista confidencial del autor con funcionario de alto rango del Ministerio de Hacienda, Santiago, junio de 1998).

Resulta poco claro si Chile será capaz de manejar estos crecientes dilemas. Los instrumentos de política tradicionales pueden resultar de limitada utilidad. Por ejemplo, la liberalización de la salida de capitales (v.g., inversiones chilenas en otros países latinoamericanos) ofrece una compensación de corto plazo frente al creciente ingreso de fondos (y puede estimular las exportaciones). Pero al hacer más fácil la salida de los mismos capitales importados, la liberalización financiera puede atraer en el mediano plazo más y más volátiles flujos externos (Labán y Larraín 1994: 139). Así, el mantenimiento del equilibrio macroeconómico junto con la competitividad de las exportaciones constituye un serio desafío que requerirá soluciones innovadoras.

La emergencia de la crisis financiera asiática y de los problemas económicos brasileños presenta desafíos adicionales a los formadores de políticas en Chile. A pesar de las políticas económicas razonables y de la protección proveniente de altas reservas en moneda extranjera, los efectos contagiosos podrían desatar ataques especulativos sobre el peso que crearían considerable incertidumbre y así afectarían la inversión y el crecimiento. La recesión en los mayores mercados para las exportaciones, como el Sudeste Asiático y Brasil, y la caída resultante de los precios internacionales de los bienes primarios, han deprimido los ingresos por exportaciones en Chile, aumentando su déficit de cuenta corriente, reduciendo el crecimiento interno e impulsando el desempleo. Estas tendencias negativas han estimulado la fuga de capitales, lo que ha inducido al gobierno a elevar el encaje no remunerado sobre los ingresos de capital para sostener el debilitado mercado bursátil. Con esta medida, los responsables de la política económica se han privado de un importante instrumento de control, incrementando la vulnerabilidad del país a las fuerzas financieras internacionales. Así, la presente fase de turbulencia económica representa riesgos considerables para Chile.

Incluso si el país logra superar estos problemas coyunturales y sostener las bases de su éxito económico intactas, probablemente confrontará una mayor competencia internacional en el futuro. Movidos en parte por el crecimiento estelar chileno, muchos países latinoamericanos han instrumentado reformas de mercado durante la última década, y algunos de ellos —por ejemplo Argentina, México y Perú— buscan exportar productos similares a los chilenos, como frutas frescas y vinos. El tremendo incremento de la productividad que Chile ha alcanzado durante la última década le ha permitido hasta el momento mantenerse al frente de sus competidores, pero una vez que otros

países alcancen la estabilidad económica, atraigan inversiones en gran escala, y absorban nuevas tecnologías, podrían perfectamente alcanzar su nivel y eventualmente superar a los productores chilenos. Al invocar el éxito reciente del país en sus incrementos de productividad, los decisores chilenos no parecen tomar este riesgo muy seriamente (entrevista confidencial del autor en el Ministerio de Economía, Santiago, mayo de 1998). La crisis financiera asiática, sin embargo, que ha causado ya devaluaciones entre los "súper exportadores" de la región, ha forzado a Brasil a seguir sus pasos, y puede afectar a otros países latinoamericanos de la misma forma, está exacerbando la competencia en los mercados mundiales. Cabe esperar que las políticas de desarrollo activas de Chile y sus esfuerzos por mejorar la capacitación laboral y la educación general le permitirán soportar esta ofensiva.

Particularmente si las condiciones económicas para el rápido desarrollo a través de las exportaciones continúan vigentes, Chile podría enfrentar severos problemas ambientales en un futuro cercano, los que limitarían un mayor crecimiento. Dado que un gran porcentaje de las exportaciones continúa basado en bienes primarios, el consumo no controlado de recursos naturales amenaza el potencial productivo del país en ciertas áreas, especialmente la pesca y, tal vez, la silvicultura (Clapp 1998: 30). Además, los grupos ecologistas transnacionales y domésticos podrían ejercer mayor presión sobre las empresas privadas y el gobierno para combatir la destrucción del medio ambiente. Las medidas de protección incrementarían el costo de la producción y así harían a Chile menos competitivo en los mercados internacionales.

El gobierno ha debido imponer restricciones a ciertos sectores, por ejemplo para prevenir la explotación pesquera excesiva. Como resultado, las exportaciones de ciertos productos —como la harina de pescado— han sufrido (Banco Central 1997: 12). Otros programas destinados a aliviar los problemas ambientales han, sin embargo, impulsado el crecimiento económico. Por ejemplo, el programa de reforestación introducido en 1974 ha expandido las áreas forestadas de Chile, revertido la erosión del suelo, y permitido al mismo tiempo que el país exporte más productos derivados de la silvicultura (Meller, O’Ryan y Solimano 1996: 265, 269). Y aunque los estándares ambientales más estrictos pueden imponer mayores costos a varias empresas productivas y así afectar la exportación de bienes, también pueden tornar el país más atractivo para el turismo, un importante sector para el crecimiento. Si bien resulta difícil cuantificar el costo de un reordenamiento ambiental (cfr. Meller, O’Ryan y Solimano 1996: 267-269) y virtualmente imposible estimar el efecto neto de las tendencias favorables colaterales recién mencionadas, no existe evidencia clara de que el modelo exportador chileno vaya a encontrar limitaciones insuperables por causa de los problemas ambientales (Clapp 1998: 30).

Finalmente, la continuación del "crecimiento con equidad", ¿se ve amenazada por las repercusiones políticas de la desigualdad social persistente? Los graves déficits sociales, como el escaso ingreso de millones de chilenos que contrasta visiblemente con la ostentación de los "nuevos ricos", ¿auguran crecientes tensiones sociales y malestar político, lo que a su vez asustaría a los inversionistas y afectaría el crecimiento?

Ante todo, los problemas sociales no causan automáticamente conflictos políticos

y radicalización (Tironi 1990, cap. 7). Dado que los sectores duros de la izquierda chilena, agrupados en el Partido Comunista, no han conseguido proponer ninguna alternativa realista al “neoliberalismo”, el retorno de la polarización política —como a fines de los 60 y principios de los 70— es claramente improbable. Por ende, resulta difícil que los contornos básicos de la estrategia de “crecimiento con equidad” sean afectados por el conflicto político o por una caída en la confianza de los inversionistas.

Un resultado mucho más probable de este creciente descontento social es la retirada de los ciudadanos a la vida privada, la apatía política y la abstención electoral. Los desposeídos son menos propensos a adoptar una acción política militante que a recurrir a las bebidas alcohólicas y otras formas de escapismo. Así, aunque la supervivencia de la democracia chilena no está en riesgo, confronta el peligro de involución si la participación ciudadana se ve atrofiada. Las encuestas de opinión muestran de hecho que mucha gente común tiene una opinión perturbadoramente baja sobre la nueva democracia (Garretón, Lagos y Méndez 1995: 4, 13; Latinobarómetro 1995:21-27; Campero 1998: 418-19).

Resulta poco claro, sin embargo, en qué medida este descontento político es una condición permanente o un problema temporario, común durante un período post-transicional. España, por ejemplo, sufrió de un *desencanto* similar a principios de la década del 80. Cuando la heroica lucha contra la dictadura concluye y la reafirmación de los nobles valores democráticos es seguida de las poco atractivas maniobras de los grupos de interés, características de la vida cotidiana de la democracia, la frustración usualmente emerge. De cualquier forma, cuando las esperanzas iniciales sobre los efectos dignificadores de la democracia se desvanecen, y las expectativas se reajustan a niveles realistas, este *desencanto* usualmente se serena.

Un factor específico hace esta interpretación particularmente plausible en el caso chileno: las restricciones que el saliente gobierno de Pinochet impuso a la nueva democracia, pero que probablemente perderán fuerza a lo largo del tiempo. Con el retiro final del antiguo dictador, y el debilitamiento de la posición de la derecha en el Senado, las nuevas iniciativas reformistas confrontarán menos obstáculos políticos. Por ende, el nuevo gobierno que asumirá en el 2000 tendrá un espacio significativamente mayor para retornar a algunas promesas iniciales de la Concertación que han sido progresivamente relegadas, especialmente durante la administración Frei.

En resumen, Chile enfrenta una importante serie de desafíos de naturaleza macroeconómica, desarrollista, ambiental, y socio-política. Pero la calidad de las políticas bajo la nueva democracia y la capacidad institucional del Estado chileno, que a pesar de muchas deficiencias se comparan muy favorablemente con otros Estados latinoamericanos, ofrecen razones para esperar que el país enfrentará estos desafíos exitosamente.

Conclusión

La evidencia presentada en este capítulo muestra que las políticas económicas implementadas por la nueva democracia chilena hasta ahora han alcanzado un éxito considerable en la mayoría de las dimensiones, con la sola excepción de la redistribución del ingreso. La reducción de la inflación, el crecimiento estelar —guiado por una creciente

expansión y diversificación de las exportaciones—, el empleo en expansión, y los salarios reales que crecen gradualmente, han disminuido sustancialmente la pobreza y permitido un crecimiento sostenido en el gasto social. El modelo de mercado impuesto por el régimen de Pinochet y modificado significativamente por los gobiernos de la Concertación ha generado un mejoramiento sustantivo en el bienestar económico y social de amplios sectores de la población durante la década de los noventa.

El crecimiento de los niveles de vida en términos absolutos ha sido acompañado, sin embargo, por la persistencia de una pronunciada inequidad social. El mismo éxito alcanzado en otras áreas ha vuelto cautos a los gobiernos de Aylwin, y especialmente de Frei, a la hora de buscar la redistribución del ingreso y la riqueza. Tras algunos esfuerzos iniciales de importancia —especialmente la reforma fiscal de 1990 y las reformas laborales de principios de la década—, los nuevos gobiernos han promovido la *reasignación* de recursos solamente al privilegiar a los sectores más pobres en el gasto social. Dados los efectos del mercado en términos de concentración del ingreso, estas políticas en beneficio de la equidad no han resultado suficientes para producir un resultado de mayor igualdad social. A pesar de la consolidación democrática, que disminuye la amenaza creada por la oposición de derecha, el gobierno de Frei en particular ha sido tímido para presionar por una mayor redistribución. El éxito en múltiples esferas de la política económica y social ha por lo tanto alimentado el fracaso en el área de la igualdad social.

Irónicamente, el éxito alcanzado hasta ahora por la política económica chilena también ha creado importantes desafíos para el futuro. En primer lugar, la estabilidad económica y el crecimiento sostenido han vuelto al país altamente atractivo para los inversionistas externos. El flujo de capital resultante ha causado una sobrevaluación de la moneda que amenaza con afectar el desarrollo exportador futuro, especialmente el creciente procesamiento de materias primas y la actividad manufacturera. En segundo lugar, el crecimiento estelar de Chile durante la última década ha inducido a otros países latinoamericanos a emular su estrategia exportadora. Esto podría crear una mayor competencia, reduciendo ganancias y salarios, especialmente si Chile se mantiene confinado a la exportación de bienes primarios. Tercero, la expansión drástica de las exportaciones primarias ha causado problemas ambientales que —potencialmente— podrían limitar el crecimiento futuro. Por último, la persistente inequidad social —si bien es improbable que cause un conflicto abierto de gravedad— puede llevar a una involución de la democracia chilena.

Demasiado éxito puede conducir a la complacencia y a la cautela excesiva (cfr. Kahneman y Tversky 1979) y así puede erosionar las bases para un éxito continuado en el futuro. ¿Evitará Chile la tentación de dormirse en sus laureles? Las significativas iniciativas de reforma propulsadas en diversas áreas —como capacitación laboral y educación general—, ofrecen motivos de esperanza. Pero, qué capacidad tendrán los responsables de la política chilena para manejar los demás desafíos planteados a fines de los noventa, eso está por verse.

Agosín, Manuel. 1994. Chile frente al MERCOSUR y el NAFTA. *Economía y Administración* 121 (Septiembre-Octubre): 5-7.

Agosín, Manuel, y Ricardo Ffrench-DaviEs. 1998. La Inserción Externa de Chile. En René Cortázar y Joaquín Vial, comps. *Construyendo Opciones*, 105-147. Santiago: CIEPLAN/Dolmen.

_____. 1997. Managing Capital Inflows in Chile. *Estudios de Economía* 24:2 (Diciembre): 297-326.

Angell, Alan. 1997. Reforma Educativa y Política en Chile. *Perfiles Latinoamericanos* 10 (Enero-Junio): 9-34.

Aninat Ureta, Eduardo. 1998. Crisis Asiática: Diagnóstico, Desafíos y Políticas para Chile. Discurso en la Cámara de Diputados, Valparaíso, 9 Julio www.minhda.cl/discursos/diputa2.htm.

_____. 1997. *Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública*. Santiago: Ministerio de Hacienda.

Arriagada Herrera, Genaro, y Carol Graham. 1994. Chile: Sustaining Adjustment during Democratic Transition. En Stephan Haggard y Steven Webb, comps. *Voting for Reform*, 242-289. Oxford: Oxford University Press.

ASEXMA (Asociación de Exportadores de Manufacturas). 1998. Exportaciones de Manufacturas. Evolución Período 1991 a 1997. Santiago: ASEXMA. Mimeo.

Banco Central de Chile. 1998. *Boletín Mensual* 840 (Febrero).

_____. 1997. *Evolución de la Economía en 1997 y Perspectivas para 1998*. Santiago: Banco Central.

Barrera, Manuel. 1996. Las Inquietudes de los Líderes Sindicales Chilenos acerca del Tratado de Libre Comercio. En CINDA (Centro Interuniversitario de Desarrollo), ed. *Chile y el NAFTA*, 231-250. Santiago: CINDA/USAID.

Bayer, Hugo. 1998. Entrevista del autor con un *Asesor de Política Comercial*, *Sociedad de Fomento Fabril*. Santiago: 25 de Mayo.

Boeninger, Edgardo. 1993. Entrevista del autor con el *Ministro Secretario General de la Presidencia*. Santiago: 16 de Julio.

Campero, Guillermo. 1998. Más Allá del Individualismo. En René Cortázar y Joaquín Vial, comps. *Construyendo Opciones*, 405-452. Santiago: CIEPLAN/Dolmen.

CIS (Comité Interministerial Social). Secretaría Ejecutiva. 1996. *Síntesis Evaluativa. Evaluación de Un Año de Funcionamiento*. En CIS. Secretaría Ejecutiva, ed. *Programa Especial de Comunas. Diseño, Evaluación y Proyecciones*. Santiago: CIS.

Clapp, Roger. 1998. Waiting for the Forest Law. *Latin American Research Review* 33:2: 3-36.

CORFO (Corporación de Fomento de la Producción). 1997. *Colaboración para Competir: El Nuevo Sistema de Fomento CORFO-Chile*. Santiago: CORFO.

- Correa Gatica, Ernesto, Patricio Crespo Urete, y Juan Eduardo Correa Bulnes.** 1993. Entrevista del autor con el Presidente, Primer Vice-Presidente, y Pro-Secretario General de la *Sociedad Nacional de Agricultura*. Santiago: 9 de Agosto.
- Cox, Cristián.** 1997. La Reforma de la Educación Chilena. *Colección Estudios CIEPLAN* 45 (Junio): 5-32.
- CPC (Confederación de la Producción y del Comercio).** 1998. Medidas para Reducir Efectos de la Crisis Asiática y para Proyectar el Desarrollo de Chile. Santiago: CPC. Mimeo.
- _____. 1996. *Orientaciones de Reñaca*. Santiago: CPC.
- CUT (Central Unitaria de Trabajadores).** 1993. Cláusulas Sociales en Acuerdos de Libre Comercio. Separata de *Unión y Trabajo* (Octubre).
- Díaz, Álvaro.** 1995. Chile en la Segunda Fase Exportadora. *Estadística y Economía* 10 (Junio): 67-88.
- Díaz, Álvaro, y Joseph Ramos.** 1998. Apertura y Competitividad. En René Cortázar y Joaquín Vial, comps. *Construyendo Opciones*, 73-103. Santiago: CIEPLAN/Dolmen.
- Dornbusch, Rüdiger, y Sebastián Edwards.** 1994. Exchange Rate Policy and Trade Strategy. En Barry Bosworth, Rüdiger Dornbusch, y Raúl Labán, comps. *The Chilean Economy*, 81-115. Washington, DC: Brookings.
- _____. 1990. Macroeconomic Populism. *Journal of Development Economics* 32: 247-277.
- Flisfisch, Angel.** 1989. *La Política como Compromiso Democrático*. Santiago: FLACSO.
- _____. 1994. La Gestión Estratégica de un Proceso de Transición y Consolidación: El Caso Chileno. *Proposiciones* 25 (Octubre): 20-33.
- FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social).** 1994. *FOSIS: Experiencia y Proyecciones*. Santiago: FOSIS. Documento FOSIS No. 3.
- Foxley, Alejandro.** 1993. *Economía Política de la Transición*. Santiago: Dolmen.
- García Hurtado, Alvaro.** 1998. Intervención del Señor Alvaro García Hurtado, Ministro de Economía. En Foro de Desarrollo Productivo, ed. *Memoria 1997*, 18-29. Santiago: Ministerio de Economía.
- Garretón, Manuel Antonio, Marta Lagos, y Roberto Méndez.** 1995. Estudio sobre Valores Democráticos. Informe de Prensa. Santiago: Participa. Mimeo.
- Gatica B., Jaime, y Reinaldo Ruiz V.** 1993. La Reducción de la Pobreza durante el Gobierno de la Concertación. Santiago: MIDEPLAN. Mimeo.
- Guardia, Alexis.** 1995. Distribución del Ingreso en Chile, 1990-1993, según la Encuesta de Hogares. *Estadística y Economía* 10 (Junio): 7-32.
- Gutiérrez, Mario.** 1996. *Capacitación Laboral en Chile*. Santiago: ILADES/ Georgetown University. Programa de Postgrado en Economía I-101 (Agosto).
- Guzmán, José Antonio.** 1996. Exposición de don José Antonio Guzmán, Presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio, en Comisión Especial encargada de estudiar el Acuerdo de Complementación Económica Chile-MERCOSUR.

- Cámara de Diputados, 25 de Julio de 1996.** Santiago: CPC. Mimeo.
- Haagh, Louise.** 1997. *Redemocratization and Labor Relations in Chile, 1990-1993: Legacies of Neo-Liberalism and the Question of Human Capital Development*. Tesis de doctorado, Universidad de Oxford.
- Haggard, Stephan, y Robert Kaufman.** 1995. *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton: Princeton University Press.
- Hardy, Clarisa.** 1997. *La Reforma Social Pendiente*. Santiago: Ediciones de Chile 21.
- Hojman, David.** 1995. Chile under Frei (Again). *Bulletin of Latin American Research* 14:2: 127-142.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas).** 1998. Indicadores de Empleo. Santiago: INE (Mayo). Mimeo.
- _____. 1998. Indicadores de Remuneraciones y Costo de la Mano de Obra. Santiago: INE (Mayo). Mimeo.
- _____. 1997. *Compendio Estadístico 1997*. Santiago: INE.
- Kahneman, Daniel, y Amos Tversky.** 1979. Prospect Theory. *Econometría* 47:2 (Marzo): 263-291.
- Kaufman, Robert, y Barbara Stallings.** 1989. Debt and Democracy in the 1980s. En Barbara Stallings y Robert Kaufman, comps. *Debt and Democracy in Latin America*, 201-223. Boulder, CO: Westview.
- Labán, Raúl, y Felipe Larraín.** 1994. The Chilean Experience with Capital Mobility. En Barry Bosworth, Rüdiger Dornbusch, y Raúl Labán, comps. *The Chilean Economy*, 117-163. Washington, DC: Brookings.
- Lagos, Ricardo.** 1993. Entrevista del autor con el líder del PPD y PS. Santiago: 26 de julio.
- Lamarca Claro, Felipe.** 1998. Discurso del Presidente de la Sociedad de Fomento Fabril, Sr. Felipe Lamarca Claro, con Ocasión de 114ª Asamblea Anual de Socios de la Sociedad de Fomento Fabril. Santiago: SFF (3 de junio). Mimeo.
- Larrañaga, Osvaldo.** 1994. *Pobreza, Crecimiento y Desigualdad: Chile 1987-92*. Santiago: ILADES/Georgetown University. Programa de Postgrado en Economía I-77 (Mayo).
- Latinobarómetro.** 1995. Latinobarómetro 1995. Datos Preliminares. Santiago: Latinobarómetro (Agosto). Mimeo.
- Lizana Greve, Pedro.** 1993. Entrevista del autor con el vice-presidente de la Sociedad de Fomento Fabril. Santiago: 4 de Agosto.
- Magendzo, Dafna, y Alejandra Vega.** 1994. *Distribución del Ingreso: 1990-1993*. Santiago: MIDEPLAN.
- Marcel, Mario.** 1997. Políticas Públicas en Democracia: El Caso de la Reforma Tributaria de 1990 en Chile. *Colección Estudios CIEPLAN* 45 (Junio): 33-83.
- Marcos, Javier.** 1998. Entrevista del autor con el Gerente de Estudios, Asociación de Exportadores de Manufacturas (ASEXMA). Santiago: 9 de Junio.
- Marfán, Manuel.** 1998. El Financiamiento Fiscal en los Años 90. En René Cortázar y Joaquín Vial, comps. *Construyendo Opciones*, 545-573. Santiago: CIEPLAN/Dolmen.

_____. 1998. Entrevista del autor con el *Subsecretario de Hacienda*. Santiago: 12 de Junio.

_____. 1993. Entrevista del autor con el asesor especial para políticas fiscales, Ministerio de Hacienda. Santiago: 9 de Agosto.

Marshall, Jorge, y Andrés Velasco. 1998. Otra Década de Crecimiento. En René Cortázar y Joaquín Vial, comps. *Construyendo Opciones*, 33-71. Santiago: CIEPLAN/Dolmen.

Meller, Patricio. 1996. La Segunda Fase Exportadora Chilena. Santiago: CIEPLAN. Mimeo.

Meller, Patricio, Raúl O'Ryan, y Andrés Solimano. 1996. Growth, Equity, and the Environment in Chile. *World Development* 24:2 (Febrero): 255-272.

MIDEPLAN (Ministerio de Planificación y Cooperación). División Social. 1998. *Distribución e Impacto Distributivo del Gasto Social en los Hogares* 1996. Santiago: MIDEPLAN.

_____. 1998. *Evolución de la Pobreza e Indigencia en Chile, 1987-1996*. Santiago: MIDEPLAN.

Ministerio de Economía. División de Desarrollo Productivo. 1998. *Los Principales Instrumentos de Apoyo a la Transformación Productiva, Año 1997*. Santiago: Ministerio de Economía.

Ministerio de Hacienda. 1993. Una Estrategia Comercial para Chile en los 90. Santiago: Ministerio de Hacienda. Mimeo.

_____. **Dirección de Presupuestos.** 1998. *Estadísticas de las Finanzas Públicas 1988-1997*. Santiago: Ministerio de Hacienda.

"Ministro Villarzú Insta a Fortalecer el Estado." 1998. *El Mercurio* (11 de junio): C3.

Montt Leiva, Pedro. 1995. Entrevista del autor con el *Jefe de Gabinete, Ministerio de Educación*. Santiago: 26 de enero.

Olson, Mancur. 1986. A Theory of the Incentives Facing Political Organizations. *International Political Science Review* 7:2 (Abril): 165-189.

Ominami, Carlos, y Roberto Madrid. 1989. *La Inserción de Chile en los Mercados Internacionales*. Santiago: PROSPEL.

Pizarro, Roberto. 1998. Entrevista del autor con el ex *Ministro de Planificación y Cooperación* (Octubre 1996-Marzo 1998). Santiago: 10 de Junio.

Rehren, Alfredo. 1993. La Presidencia en el Gobierno de la Concertación. *Estudios Sociales* 75 (primer trimestre): 15-38.

Rosales, Osvaldo. 1998. Transformación Productiva. En Cristián Toloza y Eugenio Lahera, comps. *Chile en los Noventa*. Santiago: Presidencia de la República/Dolmen.

Sachs, Jeffrey. 1989. *Social Conflict and Populist Policies in Latin America*. Cambridge, MA: NBER. Working paper # 2897.

Sáez, Sebastián, Juan Salazar, y Ricardo Vicuña. 1995. Antecedentes y Resultados de la Estrategia Comercial del Gobierno Aylwin. *Colección Estudios CIEPLAN* 41 (Diciembre): 41-66.

Schattschneider, Elmer. 1975. *The Semi-Sovereign People*. Hinsdale, IL: Dryden.

- Schurman, Rachel.** 1996. Chile's New Entrepreneurs and the "Economic Miracle". *Studies in Comparative International Development* 31:2 (Verano): 83-109.
- SECC (Secretaría de Comunicación y Cultura).** 1996. *Chile y el MERCOSUR*. Santiago: SECC.
- SENCE (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo).** 1997. *Boletín Estadístico 1994-1996*. Santiago: SENCE.
- _____. 1998. *Memoria SENCE 1994-1996*. Santiago: SENCE.
- Sheahan, John.** 1997. Effects of Liberalization Programs on Poverty and Inequality. *Latin American Research Review* 32:3: 7-37.
- Silva, Eduardo.** 1996. *The State and Capital in Chile*. Boulder, CO: Westview.
- STRANGE, SUSAN.** 1996. *The Retreat of the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Teitelboim, Berta.** 1994. *Situación de la Pobreza en Chile: 1987-1992*. Santiago: MIDEPLAN.
- Tironi, Eugenio.** 1990. *Autoritarismo, Modernización y Marginalidad*. Santiago: SUR.
- Villarzú, Juan.** 1998. Democracia, Equidad y Modernización del Estado. Exposición en la Clausura del Seminario "El Estado y la Sociedad Civil en las Políticas Sociales", CEPAL, Santiago, 28 de abril.
- Weyland, Kurt.** 1997. 'Growth with Equity' in Chile's New Democracy? *Latin American Research Review* 32:1: 37-67.
- _____. 1996. Risk-Taking in Latin American Economic Restructuring. *International Studies Quarterly* 40:2 (Junio): 185-207