

ENSAYO

## TRANSICIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICA EN CHILE: 1970-1990\*

**Juan Andrés Fontaine**

El autor examina los orígenes y desarrollo de las transformaciones económicas y políticas en Chile en los últimos veinte años, en torno a tres tópicos centrales: i) la incidencia que habrían tenido las políticas económicas intervencionistas de los gobiernos de las décadas precedentes en el quiebre de la democracia en Chile a comienzos de los años setenta; ii) las reformas económicas emprendidas por el gobierno militar a la luz de la tensión existente entre la naturaleza autoritaria de ese gobierno y el carácter liberal de las políticas propiciadas; iii) la relación existente entre la instauración de una economía de mercado y la posterior transición desde un régimen autoritario a un gobierno democrático.

JUAN ANDRÉS FONTAINE. M. A. en Economía, Universidad de Chicago. Ex Director de Estudios del Banco Central. Profesor del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Entre sus artículos publicados anteriormente en *Estudios Públicos* pueden mencionarse "El punto de vista económico", "El rol macroeconómico del Estado". "Los mecanismos de conversión de la deuda en Chile" y "Observaciones sobre la experiencia macroeconómica chilena de 1985-1989", en los números 2, 9, 30 y 40, respectivamente.

\* Texto traducido del inglés del trabajo presentado por el autor en el seminario "Economic, Society and Democracy" que se realizó el mes de mayo de 1992, en Washington D.C., bajo el auspicio de la Hoover Institution y la AID.

## Introducción

Chile ha llegado a desarrollar con éxito una economía de mercado. La transformación de la economía chilena fue llevada a cabo por un Gobierno militar y autoritario, el cual, a principios de 1990, entregó el poder en forma pacífica a las autoridades democráticamente elegidas. Desde entonces el pueblo chileno ha podido gozar de un régimen democrático y, a la vez, de una economía de mercado.

En las páginas que siguen intentaré describir en forma sucinta los orígenes y la evolución de la transición económica y política chilena. En muchos aspectos esta exposición puede verse influida por mi propia experiencia en el proceso de formulación de la política económica en el Banco Central de Chile entre los años 1984 y 1989, cuando el "modelo chileno" fue rescatado de un virtual naufragio, para luego consolidarse. Con todo, espero que esta particular perspectiva desde la cual analizo los desarrollos habidos en Chile no distorsione los hechos objetivos.

El trabajo está organizado de la siguiente manera: la primera parte trata del quiebre democrático chileno. Lo que aquí interesa es en qué medida tal quiebre puede explicarse, por lo menos parcialmente, por las políticas económicas intervencionistas de las décadas anteriores. En la segunda parte se describen las reformas económicas del Gobierno militar. La tercera parte se refiere a las conexiones entre las reformas introducidas para abrir y liberalizar el mercado y el proceso chileno de redemocratización: ¿hasta qué punto las transformaciones económicas facilitaron la transición política hacia un régimen democrático?

Cualquiera de estos temas puede ser objeto, por supuesto, de un ensayo por sí solo. Sin embargo, por economía de espacio, me limitaré a presentar las hipótesis básicas más que a desarrollar un completo análisis de ellas.

### 1. EL QUIEBRE DE LA DEMOCRACIA CHILENA

¿Por qué la ejemplar tradición democrática chilena se vio repentinamente interrumpida en 1973? Por cierto, el asunto ha sido analizado en profundidad y no es el objetivo de este trabajo hacer una revisión de la gran cantidad de literatura disponible al respecto. Los analistas y dentistas políticos tienden a concordar que Chile logró un grado significativo de "consenso social" durante los años 1940 y 1950, lo que facilitó el funcionamiento del sistema económico y político. Sin embargo, la situación comenzó a cambiar en la década de los años sesenta cuando la "polarización

política" condujo a una creciente frustración con el orden político y económico imperante.<sup>1</sup> Los partidos políticos comenzaron a proponer amplias reformas políticas y económicas; "soluciones globales" que abarcaban los más variados aspectos de la vida social.<sup>2</sup> Al parecer, esta polarización política llegó a su máxima expresión entre los años 1971 y 1973, durante el gobierno del Presidente Allende y su fallido intento por construir un sistema socioeconómico marxista-socialista.

### 1.1 El Estado redistributivo

Para nuestro propósito resulta importante especificar cuál fue la naturaleza del "consenso social" de las décadas de 1940 y 1950. Ese consenso, en mi opinión, se fundaba en el uso generalizado del proceso político para fines de redistribución de riqueza o ingresos.<sup>3</sup> No se trataba, sin embargo, de una distribución dirigida necesariamente hacia los más pobres, sino de un juego de influencias y presiones que originaba masivas transferencias entre los distintos grupos sociales y sectores económicos.<sup>4</sup>

Como afirma Valenzuela (1978), "la necesidad de acomodar las demandas particulares contribuyó a perpetuar una política acomodaticia y de transacciones" (p. 19). Estas demandas constituían básicamente las peticiones de los sindicatos de trabajadores, de las asociaciones profesionales y confederaciones gremiales por una participación mayor en el ingreso nacional. Dichas asociaciones eran articuladas por los partidos políticos, los que servían de "redes claves para procesar las demandas" (p. 9). De este modo "los representantes de las distintas agrupaciones y facciones políticas pasaban la mayor parte de sus momentos de lucidez consiguiendo pensiones de viudez, empleos para maestros de escuelas, reajustes de salarios para las asociaciones gremiales o sindicales, puentes para las

<sup>1</sup> Para un completo análisis del proceso chileno, véanse Valenzuela (1978) y Falcoff (1989).

<sup>2</sup> El carácter desestabilizador de la controversia "sistémica" fue planteado por Góngora (1981). French-Davis y Muñoz (1990) vinculan dicho debate a la distribución de la propiedad.

<sup>3</sup> La base teórica de esta perspectiva se puede encontrar en Downs (1957), Becker (1958), Stigler (1970, 1972), Peltzman (1976) y muchos otros economistas provenientes de la "Escuela de Chicago".

<sup>4</sup> Stigler (1970) argumenta que bajo reglas democráticas el patrón de transferencia del ingreso obedece a lo que él denomina la Ley de Director: la redistribución del ingreso desde los grupos de mayores y menores ingresos hacia las "clases medias". Este puede ser el caso, por ejemplo, cuando las transferencias son costosas y la participación política de los grupos de bajos ingresos (los "marginados") es baja.

municipalidades y un gran número de otros favores, ya sea directamente o actuando como intermediarios ante una compleja burocracia estatal" (p. 8). El Chile pre 1973 es un caso típico de la llamada *rent-seeking society*.<sup>5</sup>

En esencia, cumplir estas "demandas particularistas" implicaba reasignar las rentas en favor de los grupos más influyentes y ello constituyó la base de una expansión sostenida de la intervención estatal en la economía. El aumento de la intervención del Estado en Chile, como en la mayoría de los países menos desarrollados, fue especialmente notorio luego de que la Gran Depresión desacreditara el capitalismo, pero sus raíces históricas e intelectuales provenían de un pasado mucho más lejano.<sup>6</sup>

Algunas de las intervenciones estatales fueron decretadas por ley como resultado de una negociación política en el Congreso. Otras competían al Ejecutivo, como la política arancelaria. Otras eran administradas por un grupo de organismos "semi-autónomos" del sector público dominados por poderosas burocracias. Las directivas de varios de estos organismos estaban conformadas por representantes del sector privado (es decir, *lobbies* empresariales), del Ejecutivo y del Congreso. Ese era el caso, por ejemplo, del omnipotente Banco Central (que determinaba la asignación de créditos sectoriales, administraba las líneas de crédito subsidiadas y controlaba la totalidad de las transacciones de divisas); el Banco del Estado (a cargo de los créditos agrícolas subsidiados y, sorprendentemente, del monopolio de la distribución de fertilizantes), y la CORFO, la compañía de  *Holding* estatal más importante.

El pensamiento económico se vio fuertemente influido por la "escuela estructuralista", la cual sostenía que en los países en desarrollo el comportamiento de los agentes económicos era relativamente inmune a los incentivos de precios.<sup>7</sup> Por consiguiente, se suponía que estas intervenciones eran inofensivas desde el punto de vista de la asignación eficiente de recursos. Las políticas económicas podían entonces orientarse libremente a la captación de las rentas generadas por el cobre y la agricultura para recanalizarlas hacia los grupos favorecidos.

Así, la meta principal de la llamada "política chilena del cobre" de los años cuarenta y cincuenta era aumentar la participación del Estado en

<sup>5</sup> El término fue acuñado por Krueger (1979).

<sup>6</sup> Véanse Encina (1911) y Veliz (1980).

<sup>7</sup> Para un análisis teórico de la escuela estructuralista, véase Little (1982). Lal (1983) proporciona una demolición teórica de los postulados estructuralistas.

las rentas generadas por las minas de cobre de propiedad extranjera.<sup>8</sup> Y, de hecho, la fracción del valor de la producción de cobre retenida por el Estado creció de 5% en 1925 a 40% en 1970.<sup>9</sup> Esto se logró a través de una gran variedad de mecanismos tributarios, incluida la obligación de liquidar en el Banco Central los retornos de las exportaciones a un tipo de cambio inferior al del mercado.

El caso de la política agrícola fue similar. Nuevamente la meta fundamental de la política estatal fue capturar y redistribuir las rentas agrarias. Con este propósito, los precios de los alimentos controlados por el Gobierno se mantuvieron bajos, transfiriendo así dichas rentas a los consumidores urbanos. Valdés *et al.* (1990) han calculado que en 1970 el precio relativo de los alimentos básicos (trigo, leche, carne) era 40% más bajo que en 1975, año para el cual se había levantado ya la mayoría de los controles de precios.<sup>10</sup> El Estado utilizó con el mismo fin, a su vez, el control del tipo de cambio, las restricciones a las exportaciones, los aranceles altos de importación para los fertilizantes y otros productos.

El sesgo de las políticas, en contra del cobre y la agricultura, se introdujo en nombre de la "industrialización". La producción nacional de bienes de consumo e intermedios fue fuertemente protegida mediante una estructura de aranceles altos y diferenciados, un tipo de cambio diferenciado, licencias y prohibiciones de importación y una gran cantidad de otras disposiciones y subsidios indirectos.<sup>11</sup> Obviamente detrás de la industrialización había también intereses económicos y votos que obtener. Los poderosos sindicatos industriales, las asociaciones gremiales y *lobbies* empresariales se beneficiaban de las políticas en favor del sector industrial.<sup>12</sup> Las políticas de industrialización generalmente favorecieron a la población urbana en desmedro de la población rural vinculada a la agricultura y a la minería.

<sup>8</sup> Véase Ffrench-Davis (1974) para un análisis de los múltiples instrumentos empleados entre 1950 y 1973 para gravar las ganancias procedentes del cobre.

<sup>9</sup> Banco Mundial (1980).

<sup>10</sup> Para un excelente análisis de las políticas agrícolas aplicadas en Chile antes de 1973, véanse Valdés y otros (1990).

<sup>11</sup> Para una descripción de las políticas comerciales aplicadas en Chile antes de 1973, véanse Cauas y De la Cuadra (1981) y Banco Mundial (1980).

<sup>12</sup> Véase Lavín (1980) para un mayor análisis de las intervenciones del Gobierno en el ámbito del comercio exterior que beneficiaron a los grupos captadores de rentas. En 1960, el 57% de los obreros sindicalizados pertenecían al sector manufacturero (Petras, 1969). En 1970, el 20% de la población, que representaba a los más pobres, no pertenecía al sector manufacturero (Méndez, 1980).

La intervención gubernamental también se hizo notar en los mercados de factores. El mercado de capitales estaba fuertemente controlado: límites máximos legales para las tasas de interés (frecuentemente inferiores a los índices de inflación existentes), estrictos controles en la asignación de créditos bancarios, altas exigencias de encaje sobre los depósitos, líneas de créditos subsidiadas administradas por el Banco Central, controles de intercambio, múltiples tipos de cambio fijados por el Banco Central, etc. Nuevamente, el objetivo de esta amplia gama de controles consistía en extraer las rentas, que en un sistema de libre mercado hubieran pertenecido a los depositantes, y trasladarlas a los usuarios de los créditos en ciertos sectores (por ejemplo, la industria). Entre 1940 y 1970 las tasas de interés de los préstamos alcanzaron un promedio negativo de 10,7% en términos reales y la intermediación financiera estaba dominada por organismos gubernamentales.<sup>13</sup>

El mercado laboral también fue un área fértil para una intervención gubernamental redistributiva. El Gobierno fijaba el salario mínimo, ordenaba los reajustes de salarios para los trabajadores no sindicalizados del sector privado, participaba en comisiones negociadoras de salarios en algunos sectores (con representantes de los empleados y de los empleadores), permitía prácticas monopolísticas de sindicatos y, a menudo, intervenía a su favor en disputas laborales privadas, manejaba un costoso sistema de seguridad social, regulaba las condiciones de trabajo, penalizaba los despidos e imponía barreras de entrada a una gran cantidad de ocupaciones.<sup>14</sup>

Nuevamente, la lógica de estas intervenciones era inclinar la distribución del ingreso a favor de unos (los trabajadores) y en contra de otros (los dueños del capital). Naturalmente el ámbito de control gubernamental era más limitado de lo que se pretendía; de hecho, sólo alcanzaba a un subsector del mercado laboral, los trabajadores urbanos sindicalizados y los empleados del sector público.<sup>15</sup> Para el resto —los trabajadores rura-

<sup>13</sup> Para una descripción de las políticas aplicadas en el mercado de capitales en Chile antes de 1973, véanse Banco Mundial (1980), Gregoire y Ovando (1974), y otros artículos publicados en *Estudios monetarios III*, Banco Central.

<sup>14</sup> Véase Alamos (1987).

<sup>15</sup> Como Foxley y Muñoz (1974) afirmaran, se había creado una nueva fuente de privilegios para ciertos sectores sociales, la que se traducía en un acceso diferenciado a los productos y servicios escasos debido, únicamente, a que dichos sectores estaban bien organizados. Esto sucedía, por ejemplo, con algunos grupos laborales que se las arreglaban para influir en los instrumentos administrados por el Estado, tales como los regímenes de seguro social, las políticas de precios y salarios, las concesiones arancelarias o tributarias para ciertas empresas o regiones —o, más recientemente, un acceso al área de la propiedad social— (p. 386).

les, trabajadores urbanos no sindicalizados, trabajadores informales—, estas intervenciones gubernamentales disminuían las oportunidades de trabajo y los salarios. Pero, como veremos más adelante, éstos no formaban parte de los grupos políticamente más poderosos. Además, componían los estratos más pobres de la población. Hacia 1970 la mitad de la población que vivía en la extrema pobreza la constituían trabajadores independientes. La otra mitad se componía de trabajadores poco calificados, a menudo empleados en empresas pequeñas o informales, generalmente fuera del alcance de las autoridades del Ministerio del Trabajo.<sup>16</sup>

Entre las intervenciones gubernamentales más importantes del mercado laboral se encontraba el régimen de seguridad social. Este consistía en alrededor de treinta diferentes "cajas" de seguro social que funcionaban bajo un sistema de reparto. Cada una de ellas servía a un tipo o clase de trabajadores, requería diferentes contribuciones de los empleadores y empleados y prestaba distintos beneficios. Las cajas se financiaban mediante impuestos sobre las planillas, con diferentes cotizaciones, dependiendo de cada caja. Las cotizaciones aumentaron gradualmente y llegaron a su punto máximo entre 1973 y 1974, cuando alcanzaron al 60% de los salarios.<sup>17</sup> El sistema de seguridad social era una gigantesca maquinaria de redistribución del ingreso. Pero como los empleados independientes y los de pequeñas empresas (sector informal) no pertenecían al sistema, el papel redistributivo se limitaba a redistribuciones internas entre trabajadores de ingresos medios y altos.

## 1. 2 El consenso se desmorona

¿Por qué se desmoronó el consenso acerca de este proceso político? ¿Por qué se abrió paso una "creciente polarización de la sociedad chilena"? ¿Por qué los líderes políticos pensaron que debían ofrecer a los votantes "soluciones globales", una transformación completa de las estructuras socioeconómicas?

Durante los años sesenta, las condiciones económicas y políticas bajo las cuales se desarrollaba el juego redistributivo reseñado anteriormente sufrieron un cambio significativo. Por un lado, el poder político relativo se vio modificado por el aumento masivo de la participación

<sup>16</sup> Méndez (1980).

<sup>17</sup> Cheyre (1991) y Pinares (1991).

electoral que tuvo lugar en la década de 1960. Por otra parte, y contrariamente a las opiniones del pensamiento estructuralista, la intervención gubernamental no fue inofensiva. A medida que las distorsiones introducidas por las políticas redistributivas disminuyeron el crecimiento económico y estimularon la inflación, las propuestas políticas se fueron haciendo más radicales. El consenso se vino abajo.

No dedicaremos demasiado tiempo al primer factor. Un rasgo indiscutido del sistema político chileno previo a 1973 es que, a pesar de encontrarse abierto a un significativo grado de competencia política, mostraba una baja participación. Dahl, por ejemplo, en su famosa caracterización bidimensional de los sistemas democráticos, clasificó al sistema chileno dentro de los más competitivos, aunque había otros 56 sistemas (de un total de 114) que mostraban una mayor participación.<sup>18</sup>

Hasta comienzos de los años cincuenta, el electorado correspondía sólo al 10% de la población, puesto que el sufragio femenino recién se permitió en 1950 y la población analfabeta no estaba facultada para sufragar. Pero incluso entre aquellos formalmente facultados para votar, la participación política era baja: la población registrada constituía apenas el 40% de quienes podían sufragar. Ello era, probablemente, consecuencia de niveles de educación relativamente bajos, comunicaciones deficientes y el limitado desarrollo de las organizaciones políticas. La participación política era menor en las áreas rurales que en las áreas urbanas.

La diferencia que había en la participación electoral de los distintos sectores de la población influyó sobre el patrón de transferencia de ingresos generado por el proceso político. Puesto que la participación política era menor en las áreas rurales que en las urbanas, no resulta sorprendente que las políticas redistributivas fueran sesgadas, en contra de las primeras. Como hemos visto, las políticas agrícolas, industriales y laborales tenían un sesgo pro-urbano. El gasto social del gobierno también se inclinaba a favor de los grupos urbanos de ingresos medios.<sup>19</sup> Esto puede explicar por qué los indicadores de distribución del ingreso no mostraron un avance durante los años sesenta y por qué la mortalidad infantil —un indicador razonable de los niveles absolutos de pobreza— se encontraba por sobre el promedio de los países latinoamericanos en 1965.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Dahl (1971), apéndice A.; véanse también Valenzuela (1978) y Petras (1969).

<sup>19</sup> Véanse Méndez (1980), Kast (1984) y Castañeda (1990).

<sup>20</sup> Los coeficientes de Gini de la desigualdad del ingreso permanecieron constantes o se deterioraron durante la década de 1960, según se considere el



Sin embargo, dicha situación tenía que cambiar. Al mejorar los niveles de educación y la calidad de las comunicaciones, la conciencia política de los grupos menos favorecidos debía aumentar y el patrón de la transferencia de ingresos tenía que verse afectado. Además, los agentes políticos —dirigentes y partidos políticos— veían un claro incentivo en llegar a estos grupos menos favorecidos y en intentar ganar su lealtad. Los partidos políticos ajustaron sus estrategias y apoyaron cambios legislativos para aumentar la participación política.

De hecho, eso fue lo que sucedió. La participación política aumentó sustancialmente con las reformas electorales de 1958 y 1962, las que eliminaron la exigencia de la inscripción periódica en los registros electorales que obligaba a registrarse y penaba con prisión la abstención electoral. En 1970, otra reforma otorgó derecho a voto a los analfabetos. Los efectos de estas reformas fueron drásticos.<sup>21</sup> La población inscrita llegó a constituir el 70% de las personas facultadas para votar en un lapso de 5 años y el 40% del total de la población. En términos absolutos, el electorado creció de 1,28 millón en 1957 a 3,24 millones en 1969; un aumento de 350% en sólo 12 años.

Las reformas de 1958 y 1961 incorporaron a miles de nuevos votantes al sistema. La mayoría de ellos provenían de las zonas rurales donde la participación electoral había sido menor. Los partidos políticos debieron modificar sus estrategias y realizar amplios esfuerzos para conseguir la preferencia de estos nuevos votantes. Por consiguiente, dirigieron sus estrategias a aumentar la sindicalización de la fuerza laboral y otras formas de movilización social.<sup>22</sup> Durante el Gobierno de Frei, en particular, la sindicalización rural y otros medios de promover la conciencia política (como el programa de "promoción popular", por ejemplo) fueron en gran medida el resultado de una política gubernamental deliberada.<sup>23</sup> En mi opinión, esto reflejó básicamente los esfuerzos de la Democracia Cristiana

ingreso familiar o el individual (Heskia, 1980). La mortalidad infantil se mantuvo en 107 por cada mil niños nacidos en 1965, mientras que el promedio en América Latina fue de 96 (Castañeda, 1990).

<sup>21</sup> Estas reformas se describen en Valenzuela (1978); véanse también Bitar (1979) y Petras (1969).

<sup>22</sup> Durante la década de 1960 se registró un aumento tanto en la sindicalización de obreros urbanos como en el número de huelgas. Sin embargo, como lo afirma Valenzuela (1978), esos hechos constituyeron una recuperación en cierta medida de los niveles alcanzados a principios de los cincuenta.

<sup>23</sup> Valenzuela (1978), p. 30.

y de los partidos de la izquierda para lograr el apoyo de los nuevos votantes incorporados al sistema por las reformas electorales ya mencionadas.

Las consecuencias políticas de la mayor participación, como se ha señalado, no fueron obvias, en el sentido de que "el aumento de la participación política no benefició a ningún partido en particular en desmedro de otros".<sup>24</sup> Sin embargo, la apertura del sistema a nuevos grupos debe haber desestabilizado el equilibrio anterior. Grupos que habían sido previamente descuidados obtuvieron repentinamente poder para exigir una porción de la torta. Los partidos políticos no tuvieron más alternativa que ajustar sus estrategias y ofrecer sus servicios también a esos grupos. Las reformas electorales fueron probablemente endógenas, fruto de la competencia entre los partidos políticos por captar más electores. Si esta hipótesis es válida, entonces la ya mencionada neutralidad política de los nuevos votantes (el hecho que sus preferencias partidarias no fueran diferentes a las de los antiguos votantes) es endógena: es decir, la consecuencia de las estrategias de optimización adoptadas por los partidos políticos en competencia.

La segunda razón del desmoronamiento del consenso social es netamente económica. A pesar de las suposiciones del enfoque estructuralista, el comportamiento económico de los productores y consumidores chilenos demostró ser bastante consecuente con los postulados de la teoría económica ortodoxa. El crecimiento económico se vio afectado por las distorsiones provenientes de las intervenciones gubernamentales en el sistema de precios. Entre 1950 y 1970 el PIB per cápita aumentó en una tasa promedio real de 1,4% anual, comparado con un promedio de 3,1% en los países en desarrollo con un nivel de ingresos comparable, y 3,3% en los países industrializados.<sup>25</sup> Los sectores más damnificados fueron los que soportaron el peso de las políticas redistributivas: la minería del cobre (no se descubrieron nuevos yacimientos desde principios de siglo y la participación de Chile en la producción mundial cayó desde 21 a 13%)<sup>26</sup> y la agricultura. La creciente brecha entre el nivel chileno de ingreso per cápita y el de los países más ricos debe haber provocado gran frustración.

El lento crecimiento de la producción y el empleo, comparado con las expectativas, hizo que la lucha política se intensificara. El problema resultó agravado por la expansión de la participación política: más personas deseaban compartir la misma torta. El debate político comenzó a

<sup>24</sup> Valenzuela y Valenzuela (1986), p. 196. Véase también Falcoff (1989).

<sup>25</sup> Banco Mundial (1980).

<sup>26</sup> Banco Mundial (1980).

subrayar la "fatiga" del sistema imperante y a resaltar el hecho de que "todo" tenía que "cambiar".<sup>27</sup> Se comenzaron a proponer y a desear soluciones radicales y globales.

Paradójicamente, pero siguiendo las tendencias ideológicas de la época, la insatisfacción con el rendimiento económico originó una mayor intervención gubernamental. El bajo crecimiento de la producción fue atribuido a una reticencia a invertir en el sector privado, y, por lo tanto, se crearon más empresas estatales o se expandieron las ya existentes. La dirección de la economía debía estar en manos del Gobierno para superar las deficiencias de un sector privado sobrerregulado. Además, según las enseñanzas keynesianas, la política fiscal se hizo cargo de promover el empleo. Se estima que durante la segunda mitad de los años sesenta el empleo en el sector privado sólo creció en 1% anual, mientras que en el sector público aumentó en 4,9% anual. Puesto que los partidos políticos se sentían obligados a ofrecer cada vez mayores transferencias de ingresos a sus electores, éstos se volcaron hacia políticas fiscales y monetarias excesivamente expansivas y "populistas".<sup>28</sup> El "realismo mágico" ha tenido un papel importante en la literatura latinoamericana contemporánea, pero también puede encontrarse en la política económica.

La causa inmediata de la historia inflacionaria de Chile (la tasa anual promedio era de 30% entre 1940 y 1970) fue la excesiva expansión monetaria para financiar el presupuesto fiscal.<sup>29</sup> Pero la causa última debe buscarse más atrás: en la lucha redistributiva.<sup>30</sup>

La inflación y las crisis de balanza de pagos se convirtieron en el tema central de la política chilena. Los cuatro gobiernos anteriores a 1973 intentaron aplicar algún plan de estabilización. Ninguno lo logró; no pudieron quebrar la dinámica inflacionaria de la lucha redistributiva. De hecho, estos planes a menudo se basaban en el control de precios y salarios, en la sobrevaluación del peso y en un aumento masivo de la deuda externa pública. Pero apenas se lograba algo de estabilidad temporal, resultaba necesario volver a las políticas expansionistas.<sup>31</sup> El control de los precios

<sup>27</sup> De ese modo, Pinto (1959) pudo proclamar que Chile constituía un caso de desarrollo "frustrado", y en la campaña presidencial de 1964 del candidato Frei pudo emplear el lema "todo tiene que cambiar".

<sup>28</sup> El término "populista" se utiliza aquí en el sentido dado por Dornbusch y Edwards (1989). Véase también Larraín y Meller (1990).

<sup>29</sup> La historia de la inflación en Chile ha acaparado una gran atención. Véanse Harberger (1959), Lüders y Arbildua (1969) y Sierra (1970).

<sup>30</sup> Véase Hirshman (1963).

<sup>31</sup> La inestabilidad política de los planes de estabilización ha sido analizada por Sjaastad (1974) en un excelente trabajo. El tema ha recuperado última-

y de las importaciones les aseguraban un respiro político antes de que las presiones inflacionarias se descontrolaran, pero toda expansión terminaba en una crisis de la balanza de pagos, en renegociaciones de la deuda externa, aumento de los controles a las importaciones, devaluación e inflación. La cantidad de promesas electorales insatisfechas y de planes fallidos de estabilización terminaron por desacreditar tanto a la democracia como a la empresa privada.

### 1. 3 Las nacionalizaciones y la crisis política

El objetivo principal de las intervenciones gubernamentales se desplazó gradualmente desde una mera apropiación de una parte de las rentas generadas por las distintas actividades económicas hacia la expropiación de los activos que producían esas rentas. Durante la segunda mitad de los años sesenta y a comienzos de los setenta, el centro del debate fue la distribución de la propiedad. La proposición económica fundamental del Gobierno de Allende fue una expropiación masiva de los medios de producción.<sup>32</sup>

Al quedar de manifiesto el fracaso de las políticas agrícola y del cobre imperantes surgió un consenso político respecto de la necesidad de nacionalizar los yacimientos de cobre y las tierras agrícolas. La nacionalización del cobre se inició durante la presidencia de Frei. En 1971, el Presidente Allende completó el proceso al nacionalizar sin compensación alguna todos los yacimientos de cobre de propiedad extranjera, de acuerdo a una reforma constitucional aprobada unánimemente por el Congreso.<sup>33</sup>

La atención política también se volcó hacia la propiedad privada en la agricultura. La Reforma Agraria fue propuesta como un remedio contra la ineficiencia de "terratenientes ausentes". De hecho, la falta de incenti-

mente vigencia en la literatura económica como el "problema de la inconsistencia temporal".

<sup>32</sup> El programa de la campaña de Allende postulaba la expropiación de todas aquellas actividades que condicionen en general el desarrollo económico y social del país, tales como la producción y distribución de la energía eléctrica; transporte por aire, agua y tren; las comunicaciones; la producción, refinación y distribución de petróleo, incluido el gas licuado; la siderurgia, la industria petroquímica, la industria química pesada, la celulosa y el papel (Unidad Popular, diciembre, 1969). Véase Arturo Fontaine Talavera, Harald Beyer y Eduardo Novoa (1990).

<sup>33</sup> Falcoff (1989).

vos económicos era tal que probablemente convenía dejar las tierras sin trabajar y utilizarlas como colateral para los préstamos bancarios subsidiados. Pero la posición opuesta ganó fuerza y a principios de los sesenta, bajo el conservador Gobierno del Presidente Alessandri, se aprobó una ley de Reforma Agraria. La consolidación de tal proceso fue una de las principales metas del gobierno de Frei (para este fin el Congreso aprobó una reforma constitucional) y fue completada por el Presidente Allende. En resumen, en 1973 las tierras expropiadas alcanzaban el 49% del total de tierras agrícolas (y 61 % de las tierras irrigadas).<sup>34</sup>

Mientras tanto, las empresas del sector industrial, que habían prosperado gracias a una barrera arancelaria altísima, también fueron blanco político.<sup>35</sup> Fueron acusadas, con razón, de prácticas monopólicas (el pequeño mercado local estaba protegido de la competencia externa) y sus ganancias se convirtieron en una tentadora presa para los competidores políticos. Vinieron primero el alza en los impuestos, el aumento de las reglamentaciones y de los salarios. Finalmente, sin embargo, el sector industrial privado siguió el curso de la minería y la agricultura: uno de los objetivos básicos del Gobierno de Allende fue la nacionalización de las principales industrias, la creación de un "área de propiedad social". Este constituyó el principal campo de batalla política durante sus tres años en el poder.

Debido a las intervenciones gubernamentales en el mercado de capitales, los bancos privados (y el Banco Central) estaban encargados de racionar los escasos y baratos créditos. No resulta sorprendente, entonces, que surgieran poderosos grupos económicos en torno a los bancos y que explotaran su acceso preferencial a los créditos. Los bancos también se convirtieron en blanco político. No sin algo de razón, fueron acusados de tener demasiado poder.<sup>36</sup> El origen del problema no radicaba en que fueran privados, sino en el racionamiento artificial de los créditos creado por la fijación de la tasa de interés y otras regulaciones. El Presidente Allende pensaba de otro modo, y en su discurso de Año Nuevo de 1971 (habiendo asumido hacía tan sólo 60 días) anunció su propósito de nacionalizar todos los bancos privados. En menos de un año, y sin una oposición significativa, el Gobierno había cumplido su objetivo.

<sup>34</sup> Véase Banco Mundial (1980).

<sup>35</sup> Lagos (1961) elaboró un influyente análisis de la estructura oligárquica de la industria y la banca durante la década de 1950.

<sup>36</sup> Véase Lagos (1961).

En suma, en tres de las cuatro décadas anteriores al Gobierno de Allende, Chile desarrolló un sistema económico mixto con amplia y creciente intervención estatal. El objetivo era captar para el Estado ciertas rentas económicas y canalizarlas hacia ciertos grupos predilectos. Estas políticas eran consideradas inofensivas desde el punto de vista de la eficiente asignación de recursos porque se pensaba que las personas eran relativamente indiferentes a los incentivos económicos. Pero, desde un punto de vista político, dichas transferencias de ingresos fueron el instrumento clave utilizado por los distintos partidos políticos para ganarse el apoyo de un electorado que crecía rápidamente.

Cuando los costos económicos de las intervenciones redistributivas se hicieron evidentes, el énfasis de las políticas públicas se volcó desde la redistribución del ingreso hacia la nacionalización de la propiedad. Esta tendencia se inició con la "revolución en libertad" del Presidente Frei; continuó con el patrocinio del sector más izquierdista de su propio partido (cuyo líder, Radomiro Tomic, fue el candidato demócratacristiano para las elecciones presidenciales de 1970), que buscaba una "forma no capitalista de desarrollo", y fue llevada a su conclusión lógica con "el camino chileno hacia el socialismo" que propiciaba el Presidente Allende, el que difícilmente era compatible con un régimen democrático normal. Y Allende no hizo ningún esfuerzo por esconder este hecho cuando le dijo a Régis Debray: "He llegado a este cargo para realizar la transformación económica y social de Chile, para abrir la senda del socialismo. Nuestro objetivo es el socialismo marxista, científico, total" (Debray, 1971, p.118).<sup>37</sup> Y también en esa otra sombría declaración que hizo al mismo autor: "Respecto del Estado burgués que tenemos en este momento, estamos tratando de superarlo. De derrocarlo." (p.82).

El Gobierno de Allende se apoderó fácilmente de las minas de cobre, de una gran parte de las tierras agrícolas y de la mayoría de los bancos. La batalla política en favor de la nacionalización de las empresas industriales fue ardua.

Las expropiaciones no sólo alienaron a los inversionistas extranjeros y a las grandes empresas, sino también a los pequeños y medianos empresarios. Las asociaciones de camioneros, de dueños de autobuses y de minoristas lideraron la movilización social en contra del Gobierno de Allende. Algunos poderosos sindicatos laborales de clase media, como los

<sup>37</sup> Debray (1971) p.118.

trabajadores del cobre, se sumaron. El Gobierno de Allende intentó recuperar algo del apoyo político de estos grupos a través de políticas monetarias y fiscales altamente expansivas y populistas. La prosperidad originada por las políticas populistas duró poco (nunca dura mucho). El consiguiente brote inflacionario y la crisis de la balanza de pagos siguieron su curso natural. El Banco Mundial ha resumido las consecuencias económicas del camino hacia el socialismo de Allende en el siguiente párrafo lapidario:<sup>38</sup>

Durante el período de 1971-1973 se "tomaron" cerca de 500 empresas y se expropió más de un cuarto del total de tierras agrícolas. El período se caracterizó por una profunda crisis económica y política. Antes de su fin, el PIB real per cápita y los salarios en términos reales habían descendido a niveles inferiores a los de 1970; la producción agrícola se encontraba al nivel de comienzos de los años sesenta; el déficit del Gobierno central excedía al 20% del PIB; en el mercado negro el tipo de cambio tenía un valor diez veces mayor que el cambio oficial y las reservas internacionales netas eran negativas. (Banco Mundial, 1980, p. iv).

## 2. LA CONSTRUCCIÓN DEL MODELO ECONÓMICO CHILENO

El régimen militar que siguió al golpe de Estado de 1973 puso en marcha una profunda reforma económica y social, la que condujo finalmente a una economía de mercado. Como se ha dicho, en Chile el libre mercado nació con un "pecado original".<sup>39</sup>

Los militares, liderados por el general Pinochet, gobernaron el país durante dieciséis años y medio con mano dura. El Congreso fue disuelto y los poderes legislativos se transfirieron a la Junta de Gobierno; un comité formado por los cuatro Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas (Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Carabineros). Los partidos políticos fueron proscritos y se prohibió toda actividad de oposición al régimen. Las libertades civiles fueron restringidas y hubo numerosos casos de violación a los derechos humanos.

<sup>38</sup> Las políticas económicas del Presidente Allende han sido analizadas y debatidas ampliamente. Véanse, por ejemplo, Bitar (1979), Larraín y Meller (1990), Dornbusch y Edwards (1989).

<sup>39</sup> Arturo Fontaine Talavera (1991).

Por otra parte, el mismo Gobierno cambió drásticamente la geografía económica chilena al reducir la intervención del Estado en la actividad económica y aumentar en igual medida la esfera de libertad individual.

La contradicción entre ambas caras del régimen de Pinochet ha inquietado a numerosos observadores y analistas. No trataré aquí muchos de los temas que suscita esta tensión entre la libertad económica y el autoritarismo político. Sólo me propongo discutir cómo esta asociación funcionó, de hecho, en la aplicación del modelo chileno.

La discusión está organizada de la siguiente manera: una primera subsección narra cómo llegaron al poder los economistas de libre mercado. La segunda describe el rendimiento macroeconómico de Chile durante la época de las reformas. La tercera trata de la economía política de estas reformas: las transacciones políticas necesarias para llevarla a cabo.

## 2.1 El surgimiento de los economistas de libre mercado

Si bien el derrumbe de la democracia chilena tuvo lugar en septiembre de 1973, el colapso del enfoque económico estatista que había predominado hasta entonces tardaría bastante más. De hecho, a pesar de que el nuevo Gobierno militar comenzó rápidamente a suprimir el control de los precios, a dismantelar regulaciones, a reformar el sistema tributario y a devolver las empresas nacionalizadas a manos privadas, estas decisiones no constituían todavía una visión coherente del futuro económico chileno. Si hubiera que ubicar el comienzo de la transición chilena hacia una economía de libre mercado en una fecha precisa, ésta sería abril de 1975, cuando Jorge Cauas, entonces Ministro de Hacienda, anunció su draconiano "Plan de Reconstrucción Económica".<sup>40</sup>

La idea de aplicar en Chile un modelo de libre mercado no era nueva, y los economistas que asumieron la responsabilidad estaban ligados a intentos anteriores. A mediados de los sesenta, una joven generación de economistas, graduados en universidades chilenas y en la Universidad de Chicago (cuyo Departamento de Economía mantenía un importante programa de apoyo a la Escuela de Economía de la Universidad Católica de Chile) pasaron a ejercer gran influencia intelectual.<sup>41</sup> Rápidamente es-

<sup>40</sup> Reimpreso en Méndez (1979).

<sup>41</sup> El modelo chileno constituye, de hecho, el resultado de una valiente y visionaria empresa a nivel intelectual. Un ejercicio de persuasión mediante el cual se capacitó a una élite intelectual a fin de remodelar el país. Pinera (1992)



tablecieron lazos con los hombres de negocios chilenos más modernos y con la ayuda de éstos formaron el primer centro de estudios de libre mercado en Chile. Ganaron influencia en la prensa, particularmente en el diario *El Mercurio*, que comenzó a publicar periódicamente sus "revolucionarias" opiniones en favor del libre mercado. Algunos de ellos fueron reclutados como tecnócratas por el equipo económico del Presidente Frei, otros fueron asesores económicos del Presidente Alessandri durante su candidatura presidencial en 1970. Estos dos grupos de economistas, que trabajaron para distintos partidos políticos, compartieron una experiencia frustrante en lo que respecta al *establishment* político y económico de la época. La política redistributiva descrita en la primera parte estaba bien enraizada, y tanto los políticos de izquierda y de derecha como los hombres de negocios se mostraban renuentes a abandonar las prácticas tradicionales.

Los economistas a favor del libre mercado se opusieron tenazmente a las políticas económicas del Presidente Allende y, de hecho, predijeron con bastante exactitud sus funestos resultados.<sup>42</sup> Debido a ello, posiblemente, recibieron el encargo de preparar un plan económico alternativo. Poco después del golpe los autores de este documento fueron llamados al Gobierno como asesores del equipo económico recientemente nombrado por el general Pinochet.<sup>43</sup>

El hecho de que un grupo de economistas partidarios del libre mercado, más tarde denominados "Chicago boys", se encontrara en puestos importantes de asesoría en el Gobierno chileno no significaba que los militares hubieran aceptado su programa económico de mercado libre. Fueron llamados principalmente en reconocimiento de su alto nivel profesional. La magnitud de la crisis económica exigía profesionales altamente capacitados y éstos no se encontraban, por cierto, entre los militares. Además los economistas de Chicago, considerados como tecnócratas apolíticos, podrían analizar los problemas económicos chilenos con una "visión fresca". En eso se parecían a los militares, quienes también consti-

describe este proceso bajo el título de "el poder de una idea". Desafortunadamente, aún no existe una descripción completa de dicha iniciativa. En Valdés (1989) se entrega una detallada pero muy sesgada visión de la sociedad que formaron la Universidad de Chicago y las universidades chilenas. Valdés ve en esta asociación algo así como como una conspiración imperialista.

<sup>42</sup> Bardón y otros (1972).

<sup>43</sup> Para una vívida narración de estos hechos, véase Arturo Fontaine Talavera (1988).

tuían un grupo "marginal" en relación al *establishment* político y económico de la época.<sup>44</sup> Los economistas de libre mercado tenían una visión verdaderamente revolucionaria. Pretendían derribar el sistema económico imperante y construir uno totalmente nuevo. Y no le temían a ningún grupo de interés opuesto a las reformas. El valeroso intento de comenzar una nueva etapa en la historia del país se ganó la simpatía de algunos militares, especialmente del general Pinochet.

Pero las simpatías se acababan ahí. Debido a su entrenamiento profesional, los militares tenían una visión nacionalista de la economía. Las políticas proteccionistas les parecían más propicias para la seguridad nacional que las propuestas de libre comercio. De modo similar, el estricto control gubernamental de las actividades económicas "estratégicas" parecía como la extensión natural, a la esfera económica, de su inclinación nacionalista. La retórica neoliberal de los economistas de Chicago provocaba no poca desconfianza. Y tal actitud no sólo estaba presente entre los militares sino también entre la mayoría de los partidarios civiles del Gobierno. El golpe había sido apoyado por los demócratacristianos y los conservadores. Aunque formalmente disueltos, sus líderes tuvieron al comienzo gran influencia entre los militares. Por tradición y doctrina éstos estaban a favor del estatismo. Querían recrear el Estado redistributivo anterior a 1973.

Al final triunfaron los economistas de Chicago gracias a su contundente capacidad técnica —basada en la lógica aplastante de la teoría económica— y también en buena medida debido a factores exógenos. Una severa crisis de la balanza de pagos a principios de 1975 —consecuencia del alza de los precios internacionales del petróleo en 1973 y de la caída de los precios de los bienes en 1974— cambió el curso de los hechos. En una reunión histórica realizada en Viña del Mar, el general Pinochet y sus colaboradores más cercanos se abocaron a discutir dos planes de estabilización alternativos.<sup>45</sup> El primero, prudentemente gradual y basado en una creciente ayuda financiera internacional. El otro, un *shock* fiscal y monetario destinado a restaurar rápidamente la viabilidad de la balanza de pagos y a detener la espiral inflacionaria. El general —nada de amigo de las opciones tibias— escogió el tratamiento de *shock*. Intuía que la situación era extremadamente delicada y confiaba en la capacidad profesional de los tecnócratas que apoyaban la terapia de *shock*. En abril de 1975, Jor-

<sup>44</sup> Pinera (1990).

<sup>45</sup> Arturo Fontaine Aldunate (1988).

ge Cauas, Ministro de Hacienda, y Sergio de Castro, Ministro de Economía, con la ayuda de un amplio equipo de economistas jóvenes, comenzaron la construcción del modelo económico chileno.

## 2. 2 El entorno macroeconómico

Considerado en conjunto, el período comprendido entre 1975 y 1989 fue más bien pobre en lo que respecta a resultados macroeconómicos. En 1990 el PIB real per cápita sólo superaba en 20% el nivel de 1970 y el consumo real per cápita se encontraba 10% por debajo (véase Cuadro N° 1).

Sin embargo, los resultados macroeconómicos debieran juzgarse considerando si políticas económicas alternativas hubiesen dado o no mejores resultados bajo las mismas circunstancias. Las circunstancias, en efecto, eran extremadamente adversas para la economía chilena durante el período en discusión, debido a i) la necesidad de recuperar el equilibrio macroeconómico luego de la aventura populista del Presidente Allende; ii) la fuerte caída de los términos de intercambio que, con algunas variaciones menores, prevaleció durante todo el período, y iii) los costos inevitables de echar a andar un modelo nuevo. Esto explica la gran volatilidad de los principales indicadores económicos durante el período (véase Cuadro N° 2) y el consiguiente (bajo) promedio acumulativo.

CUADRO N° 1 CHILE 1979-1990 INDICADORES MACROECONÓMICOS

(índices y porcentajes)

	1970	1975	1980	1985	1990
1 PGB real (per cápita)	100	81	108	95	120
2 Inflación* (%)	35	341	31	26	21
3 Consumo real (per cápita)	100	71	89	75	90
4 Tasa de inversión** (%)	20	15	18	15	20
5 Exportaciones totales** (%)	11	17	24	27	31
6 Términos de intercambio	100	55	52	34	50
7 Tasa de desempleo (%)	3,5	14,9	10,4	12,2	5,3
8 Índice de salarios reales	100	66	122	113	128
9 Relación deuda externa/exportaciones***	2,2	2,4	1,6	4,0	1,5

\* IPC de diciembre a diciembre.

\*\* Como porcentaje del PGB.

\*\*\* Deuda de mediano y largo plazo en relación al total de las exportaciones.

Fuente: Banco Central de Chile.

CUADRO N° 2 CHILE 1970-1980 AJUSTES Y RECUPERACIONES  
(TASAS PROMEDIOS REALES EN PORCENTAJE, SALVO INDICACIÓN  
CONTRARIA)

	1974-75	1976-81	1982-83	1984-89
1 PGB real	-5,8	6,6	-8,3	6,4
2 Inflación*	358	26,5	21,9	20,3
3 Consumo real	12,7	6,8	-9,2	4,5
4 Inversión real	-4,0	14,5	-27,6	14,3
5 Exportaciones reales	22,2	10,7	2,4	9,0
6 Importaciones reales	-20,4	18,7	-26,5	11,3
7 Tasa de desempleo**	14,9	11,3	14,6	5,3
8 índice de salarios reales	-4,3	12,4	-5,0	0,6
9 Deuda externa	3,1	3,1	3,8	1,7
10 Términos de intercambio	-33,1	0,5	-3,4	1,7

\* Inflación anual promedio (IPC).

\*\* Medida como porcentaje de la fuerza de trabajo al final de cada período.

\*\*\* Como proporción de exportaciones al final de cada período.

Uno de los rasgos más dramáticos (y a menudo pasado por alto) de la reciente historia económica chilena es el enorme deterioro que experimentaron sus términos de intercambio. Desde un índice de 100 en 1970, éstos cayeron a 55 en 1975, como consecuencia de la crisis, ya mencionada, del cobre y del petróleo. El índice mostró una leve recuperación en la segunda mitad de los años setenta, pero volvió al 52 en 1980 y bajó incluso a 34 en 1985. Durante la segunda mitad de 1980, los términos de intercambio se recuperaron parcialmente, pero en 1990 seguían por debajo de los niveles de 1970 (véase Cuadro N° 1).

La crisis de 1975 fue enfrentada con un severo programa de estabilización que, aunque no oficialmente respaldado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), tenía todos los ingredientes propios de una receta del organismo. Se disminuyó fuertemente el gasto fiscal (en 15% los realizados en moneda local y en 25% todos los correspondientes a moneda extranjera) y se aumentaron las tasas de impuesto. El resultado fue dramático: el gasto corriente del Gobierno descendió a 31% del PIB en 1975 comparado con 41% que alcanzaba dos años antes, y los ingresos públicos aumentaron en 7 puntos del PIB hasta alcanzar 27% en esos dos años. Por consiguiente, el déficit general del sector público se redujo de un nivel récord de 30% en

1973, a 2% del PIB en 1975. En 1976 el empleo del sector público era 30% menor a 1973. Otras medidas incluyeron una fuerte devaluación del peso (26% en términos reales sobre las devaluaciones anteriores de fines de 1973 y 1974), y una política monetaria contractiva que debió congelar algunos depósitos privados de gran liquidez en el sistema de ahorro y préstamo.<sup>46</sup>

Por supuesto que el ajuste tuvo un costo muy alto en términos sociales y políticos. En 1975, el PIB real cayó en 12,9% y el desempleo alcanzó al 14,9% de la fuerza laboral. Los salarios reales, sin embargo, disminuyeron sólo 2,7%, gracias al establecimiento de un régimen de reajustes trimestrales. El duro programa de estabilización fue fuertemente resistido por los empresarios y personalidades civiles cercanas al Gobierno militar. El ex Presidente Frei, hasta ese momento partidario del Gobierno militar, proclamó públicamente su oposición a las políticas económicas. La mayoría de sus seguidores en puestos oficiales comenzaron a abandonar el Gobierno.

La pregunta que cabría plantearse es si ese duro programa de estabilización hubiera sido posible bajo un régimen democrático. El ajuste era inevitable, una recesión mundial había reducido a la mitad los términos de intercambio chilenos, y Chile ya no disponía de reservas internacionales ni de créditos. Ningún régimen político puede ignorar sistemáticamente la realidad. Políticas económicas alternativas probablemente podrían haber pospuesto en algo las severas medidas, pero, tarde o temprano, la amarga medicina tendría que ser aceptada. La década de 1980 mostró en Argentina, Bolivia, Brasil, México y Perú que los costos sociales, de no someterse a programas de ajuste, pueden ser inmensos. El decenio de 1990 puede terminar demostrándonos que los gobiernos democráticos de América Latina, después de todo, también pueden aplicar políticas de ajuste exitosas.

La emergencia macroeconómica proporcionó también la oportunidad política para comenzar a aplicar importantes reformas estructurales. En 1975, por ejemplo, se levantó la mayoría de los controles a los precios, el peso fue devaluado, se restringió el gasto público, se eliminaron subsidios, se liberalizaron las tasas de interés, etc. El equipo económico explotaba rápidamente la emergencia para lograr que todas estas medidas fueran aprobadas por las autoridades políticas. La adopción de tales medidas estructurales durante la crisis macroeconómica ha sido más tarde criticada

<sup>46</sup> Véanse Cauas y De la Cuadra (1981), Harberger (1982), Edwards y Edwards (1987) y Larraín (1991).

debido a su potencial impacto desestabilizador, pero su adopción obedeció a razones de táctica política.<sup>47</sup>

El programa comenzó a mostrar resultados favorables hacia fines de 1975. La posición de la balanza de pagos mejoró y la inflación comenzó a disminuir. A mediados de 1976, el Banco Central pudo anunciar orgullosamente una revaluación de 10% del peso, decisión que señalaba claramente que la crisis había sido superada. A pesar de que aún vendría una severa crisis bancaria (a fines de 1976), la revaluación del peso marcó un vuelco en las expectativas del sector privado: el influyente diario *El Mercurio* se refirió a ella como el comienzo del "despegue" económico, y los futuros acontecimientos le dieron la razón.

Entre 1976 y 1979 la economía chilena vivió una saludable expansión liderada por las exportaciones, la que culminaría en el *boom* de inversión y consumo de los años 1980-1981. Entre 1976 y 1981 el PIB real creció a una tasa anual de 6,6% y las exportaciones lo hicieron al 10,7% anual en términos de volumen. La inflación, que en 1975 alcanzaba a un 370% anual, disminuyó gradualmente hasta llegar a 33% en 1979 y a 9% en 1981 como consecuencia de la persistente disciplina fiscal y monetaria (véase Cuadro N° 2). Los salarios reales aumentaron en una tasa promedio anual de 12,4%. La deuda externa neta también bajó de un nivel equivalente a tres veces las exportaciones en 1975, a 1,6% en 1979 y posteriormente comenzó a crecer a pasos agigantados debido al endeudamiento del sector privado.<sup>48</sup>

A fines de este período el crecimiento económico se vio estimulado por políticas macroeconómicas que, quizás inadvertidamente, se hicieron expansionistas. Al mismo tiempo que se flexibilizaron las restricciones al flujo de créditos extranjeros, el tipo de cambio se mantuvo fijo. Esto tuvo como resultado una aguda apreciación real del peso, una fuerte expansión monetaria, un acelerado crecimiento de los salarios reales y un *boom* del mercado de valores. Incluso la política fiscal, piedra angular del ajuste de 1975, se tornó expansiva en 1980-1981. El cambio se debió probablemente a una combinación de factores: la percepción de que los términos de intercambio mejorarían, que siempre habría abundante financiamiento ex-

<sup>47</sup> Foxley (1983a) argumenta que el control de los precios bajo fuertes presiones inflacionarias alimentó expectativas inflacionarias y aumentó los costos de la estabilización.

<sup>48</sup> Un análisis de este período se puede encontrar en Edwards y Edwards (1987). Véanse también Balassa (1984), Mamalakis y otros (1984) y Juan Andrés Fontaine (1983).

terno y cierto optimismo excesivo acerca de las capacidades de autoajuste de una economía abierta. Pero también fue la consecuencia de cierto grado de fatiga política con las penurias del ajuste, las que se reflejaban aún en un alto desempleo y altas tasas de interés, en particular cuando se acercaba el crucial plebiscito constitucional de 1980.

De cualquier modo, lo que importa es que la mayoría de las más importantes reformas estructurales que crearon la economía de mercado en Chile fueron planificadas y ejecutadas en el marco de una economía en rápido crecimiento. Un efecto político del progreso económico fue el afianzamiento de la posición de los economistas de libre mercado dentro del Gobierno militar y frente a la opinión pública. Las reformas estaban rindiendo los primeros frutos. Además, los mayores ingresos fiscales brindaban la posibilidad de administrar ciertos subsidios —como veremos más adelante— y aminorar así la oposición a las reformas.

Las ideas del libre mercado se difundieron y discutieron ampliamente.<sup>49</sup> Las consiguientes reformas fueron públicamente respaldadas por economistas de renombre mundial que visitaban el país, por banqueros y funcionarios de organismos internacionales, llegando a ser reconocidas como la "modernización" de la sociedad chilena. El brote de optimismo provocado por el auge económico y la amplia propagación de ideas de libre mercado sorprendieron a los grupos opositores con la guardia baja. Por primera vez los intelectuales y políticos de tendencia izquierdista se encontraron en una posición conservadora: debían defender el antiguo orden.<sup>50</sup> Aparentemente, comenzaron a leer a autores liberales y a revisar sus posiciones anteriores.

El optimismo se acabó repentinamente cuando se desató la "crisis de la deuda". La sobrecalentada economía chilena de 1981, golpeada por el alza de las tasas de interés internacionales y una nueva caída en los términos de intercambio, se vio nuevamente sumergida en una depresión de la magnitud de la de 1975.<sup>51</sup>

<sup>49</sup> Gran influencia tuvieron *El Mercurio* (véanse sus suplementos "Semana Económica" y "Semana Política", publicados los sábados y domingos, respectivamente), y *Economía y Sociedad* (y su predecesor, *Informe económico CNV*), editado por José Pinera en los períodos 1976-1979 y 1982-1988. Además, pensadores liberales como Friedrich A. von Hayek y Milton Friedman fueron ampliamente leídos y celebrados.

<sup>50</sup> Vergara y Moulián (1980).

<sup>51</sup> El debate en torno a qué fue lo que falló en la economía chilena de principios de los ochenta ha sido largo y acalorado. Un buen ejemplo de ello se puede encontrar en la mesa redonda "¿Qué pasó con la economía chilena?", cuyos resultados se publicaron en *Estudios Públicos* 11 (1983). Ffrench-Davis

Dada la importancia política de esta nueva crisis y de sus consecuencias, volveremos a referirnos a ella en la siguiente sección. Cabe consignar aquí, sin embargo, que estuvo a punto de hacer naufragar el modelo chileno. Los economistas de oposición nunca previeron que la economía se recuperaría rápidamente de la depresión de 1982-1983 y sostuvieron que la raíz del problema estaba en una excesiva liberalización de la economía. Escribieron documentos y libros explicando "el porqué del fracaso", bajo títulos tales como: *Auge y caída del neoliberalismo en Chile* (Vergara, 1985) o *Después del monetarismo* (Foxley, 1983b), queriendo decir en realidad, "después del capitalismo". Recuerdo que uno de ellos, incluso, dijo una vez, en un debate sobre el tema, que la discusión era, de hecho, la "autopsia" del modelo chileno.

Lo sorprendente es que el modelo de libre comercio sobrevivió finalmente. Luego de haberse declarado muerto durante los turbulentos años de 1982-1984, renació más fuerte y saludable entre 1985-1989. Durante esta época no sólo se reanudó el crecimiento en la producción y el empleo, sino que además se consolidaron y profundizaron las reformas de la economía de libre mercado.

### 2. 3 El proceso de reforma

Las reformas de libre mercado abarcaron todas las áreas de importancia económica. Su objetivo era dismantelar el régimen intervencionista creado durante tres o cuatro décadas de políticas redistributivas como las descritas en la primera sección. Estas reformas señalaban un quiebre radical con las políticas económicas previas, y en este sentido resultaban verdaderamente revolucionarias. Ellas se aplicaron, sin embargo, en forma gradual y en dos fases: 1975 a 1981 y 1985 a 1989.

Las reformas abarcaron esencialmente cinco áreas:<sup>52</sup> i) una redefinición del papel del Estado, que eliminó los déficit fiscales crónicos,

responsabilizaba de la crisis a la excesiva apertura y liberalización de la economía. El mismo French-Davis desempeñó un papel protagónico en la oposición al modelo chileno y actualmente es un cercano asesor del Ministro de Hacienda. Juan Andrés Fontaine argumenta que la mezcla de políticas macroeconómicas fue inadecuada, pero que dicho error no invalida la aplicación de las reformas de libre mercado. Para otros puntos de vista, véase también García y Wisecarver.

<sup>52</sup> Aún no se ha publicado una completa descripción de las reformas introducidas en Chile entre 1973 y 1989. El primer período (1973-1981) se puede estudiar en Edwards y Edwards (1987), Méndez (1980) y Banco Mundial (1980).



redujo el gasto fiscal y los impuestos, levantó los controles de precios, liberalizó los mercados y privatizó la mayor parte de las empresas estatales, el sistema de seguridad social y (parcialmente) la educación y la salud; ii) la apertura de la economía al mundo exterior a través de la eliminación de todas las barreras no arancelarias a las importaciones, la sustitución de una estructura arancelaria alta y diferenciada por una tasa arancelaria baja y cuasi uniforme, la aplicación de una política cambiaria realista, la reducción de controles cambiarios y la abolición de todas las restricciones a las importaciones; iii) la creación de un mercado de capitales libre, mediante la supresión del límite máximo de las tasas de interés y los controles de crédito, la liberalización de la inversión extranjera y el establecimiento de un Banco Central independiente; iv) la flexibilización de los mercados laborales, mediante la reducción del poder monopólico de los sindicatos laborales y la eliminación de la mayoría de las barreras de entrada a las diferentes ocupaciones, la disminución de las restricciones a los despidos y eliminación virtual de la intervención gubernamental en la negociación de los salarios privados, y v) el fortalecimiento de una "red social" con el fin de mejorar las condiciones de los más pobres (y protegerlos de las penurias del ajuste económico) a través de varios programas gubernamentales eficientemente diseñados y cuidadosamente dirigidos.<sup>53</sup>

Sería muy extenso describir en detalle todas estas reformas, sus logros y debilidades. En esta sección me concentraré más bien en algunos puntos centrales del *proceso* de reforma.

Las reformas fueron aplicadas por un régimen autoritario. Muchas de ellas implicaron modificaciones a la legislación. Las leyes debían ser aprobadas unánimemente por los cuatro miembros de la Junta de Gobierno, luego de la opinión de comisiones legislativas que integraban personalidades designadas por la Junta. Entre éstas se encontraban dirigentes de partidos políticos conservadores, ex ministros, profesores universitarios y empresarios. Puesto que la actividad política estaba proscrita, las discusiones en las comisiones y la Junta constituían *el* filtro político de las propuestas que hacían los economistas del Gobierno. Como el campo de argumentos de política económica es bastante limitado, este proceso político "cerrado" reproducía, de hecho, muchos rasgos de los sistemas abiertos.

Por supuesto que el proceso legislativo difería mucho del de un proceso democrático normal. Sin embargo, de ninguna manera se encon-

<sup>53</sup> Por falta de espacio no abordaremos en este trabajo esa vital área de las políticas económicas y sociales. Castañeda (1990) y otros ya han emprendido esta tarea.

traba cerrado al debate o a la confrontación. La política económica era el único campo en el que el Gobierno militar toleraba la discusión abierta. Los diarios y radios (aunque no la televisión, controlada por el Estado) publicaban constantemente las críticas a la política económica que formulaban los empresarios, líderes sindicales, economistas y comentaristas políticos.<sup>54</sup> Los miembros de la Junta y de las comisiones legislativas eran sumamente sensibles al debate público. Durante el proceso legislativo, representaban a menudo las opiniones críticas publicadas en la prensa.<sup>55</sup>

De hecho, como suele ocurrir en los regímenes autoritarios, el debate más importante se produjo entre los partidarios del régimen militar. La "oposición interna" la conformaban algunos generales de importancia, líderes empresariales y políticos conservadores.<sup>56</sup> En lo que respecta a la "oposición externa", a cargo de los adversarios políticos del Gobierno, su influencia directa estaba limitada por el alto costo que implica ejercer la oposición política bajo condiciones autoritarias. No obstante, en la esfera de la política económica eran activos en sus "centros de estudio", tenían acceso a la prensa y a la radio y ejercían gran influencia sobre los ampliamente respetados obispos de la Iglesia Católica, que fueron bastante críticos de algunas de las reformas. Después de 1983, cuando se retomó la actividad política abierta, las organizaciones políticas de la oposición lideraron la resistencia contra las reformas.

Naturalmente, el proceso de reforma tomó en cuenta las restricciones políticas impuestas por las fuerzas de oposición internas y externas. La secuencia de las reformas no siguió un "plan maestro", que estableciera un camino óptimo para ellas. Las autoridades económicas sabían perfectamente hacia dónde deseaban llevar al país, pero el avance en esa dirección era determinado en gran medida por las circunstancias económicas y políticas. Las propias reformas fueron menos drásticas y radicales de lo que generalmente se piensa. En comparación con recientes ejemplos en Amé-

<sup>54</sup> Véase, por ejemplo, Arellano y otros (1982). En 1978 y 1980, el Gobierno militar convocó a una consulta electoral y a un plebiscito, respectivamente. En aquella época, a la mayoría de los grupos oficialistas les pareció adecuado dejar en claro que votarían a favor del Gobierno, a pesar de su fuerte rechazo a las políticas económicas implantadas por éste.

<sup>55</sup> Por ejemplo, me tocó asistir a todas las sesiones de las comisiones legislativas dedicadas a discutir la ley que otorgaba la independencia al Banco Central. El proyecto de ley fue duramente criticado por la oposición, y la mayoría de sus argumentos fueron seriamente analizados en dichas sesiones.

<sup>56</sup> Para lograr una apreciación de estos debates, véanse Arturo Fontaine Aldunate (1988) y Piñera (1990, 1991).

rica Latina y Europa del Este, fueron bastante graduales, demorándose en algunos casos, como en el proceso de privatización, alrededor de 15 años. Como se señaló en la sección anterior, algunas medidas de estabilización debieron actuar como una especie de "terapia de *shock*", pero éstas no constituyen reformas estructurales sino decisiones monetarias o fiscales de emergencia como aquellas que debe enfrentar cualquier gobierno que sufre una crisis fiscal o de balanza de pagos. Las reformas estructurales, en cambio, se introdujeron poco a poco y en muchos casos incluyeron algunos elementos heterodoxos, cuidadosamente diseñados para facilitar la transición hacia una economía de mercado.

Con el fin de analizar cómo funcionaron específicamente esos rasgos del proceso de reforma, se describirán a continuación la reforma comercial, la privatización de las empresas estatales y las reformas del mercado laboral.

*a) La apertura de la economía*<sup>57</sup>

Hacia fines de 1973 la economía chilena estaba virtualmente cerrada al comercio exterior. Los aranceles de importación promediaban el 105% y variaban entre 0 y 105%. Las importaciones también estaban limitadas por amplias barreras no arancelarias (para 2.300 posiciones arancelarias se requería de licencias previas, mientras que otras 3.000 se encontraban prohibidas) y por diez distintos tipos de cambio oficiales fijados por el Banco Central para diferentes transacciones. Detrás de estas barreras había surgido una base manufacturera políticamente poderosa, pero económicamente débil. Por otra parte, la orientación hacia el interior de la economía había perjudicado el crecimiento de las exportaciones, concentrándolas en sólo algunos productos, especialmente el cobre (75% del total de las exportaciones).

La tarea de la reforma comercial era liberalizar las importaciones y reducir y unificar los aranceles con el fin de establecer las bases para un crecimiento económico liderado por las exportaciones. El equipo económico estaba convencido de la crucial importancia de esta reforma: ella estaba destinada a proporcionar la piedra angular de la nueva estrategia de desarrollo. Pero el ritmo óptimo de las reformas no estaba claro. Por una parte parecía prudente levantar gradualmente las restricciones a las importaciones, de acuerdo a un cronograma preanunciado: así, las industrias

<sup>57</sup> Véase Cauas y De la Cuadra (1981).

sustituidoras de importaciones dispondrían de tiempo para adecuarse a la competencia externa y las nuevas empresas de exportación para absorber la mano de obra liberada por aquellas incapaces de competir. Después de todo, incluso Adam Smith favoreció el enfoque gradualista en esta materia.<sup>58</sup> Por otra parte, ese mismo espacio temporal podría ser utilizado por grupos de interés vinculados a los sectores afectados para detener las reformas. En general, el camino escogido en Chile fue el de disminuciones arancelarias esporádicas, pero sorprendidas, repartidas a lo largo de un período de seis años.

Ya en 1973 se adoptaron los primeros pasos. En octubre de ese año se devaluó fuertemente el peso y en pocos meses el tipo de cambio fue virtualmente unificado. Casi todas las barreras no arancelarias se suprimieron entre 1974 y 1975. Pero el proceso de reducción de aranceles demoró mucho más.

El objetivo de la liberalización comercial fue tempranamente anunciado por el Gobierno militar, pero no se establecieron entonces metas o cronogramas específicos, excepto que el arancel máximo debía ser menor al 60%.<sup>59</sup> Más tarde las autoridades anunciaron un sistema diferenciado con aranceles que fluctuaban entre 10 y 35%. Esta vez se estableció un cronograma detallado para lograr gradualmente el objetivo. Pero en 1977 se determinó una nueva meta y otro cronograma para lograr en 1979 un arancel uniforme de 10%.

El proceso no termina aquí. La crisis de 1982-1983 provocó una regresión, y los aranceles fueron aumentados a 20% en 1983 y a 35% en 1984; luego volvieron a bajar esporádicamente y sin anuncio previo hasta llegar a 15% en 1988. El último capítulo de esta historia lo constituye la decisión de junio de 1991 del nuevo gobierno democrático, aprobada en el Congreso por todos los partidos políticos, de reducir los aranceles uniformemente a 11%.

La reducción de los aranceles a las importaciones habría sido políticamente mucho más difícil de aplicar si no hubiera ido acompañada por determinadas devaluaciones del peso. Esto cumplía un doble propósito: por una parte, las devaluaciones del peso aumentaban los precios en pesos de los bienes importados, lo cual neutralizaba parte del impacto negativo de la desgravación arancelaria sobre las empresas substituidoras de importaciones. Por otro lado, la devaluación aumentaba las ganancias de las

<sup>58</sup> Smith (1789), pp. 435-36.

<sup>59</sup> Causas y De la Cuadra (1981).

industrias exportadoras, lo cual aseguraba su apoyo y les señalaba las áreas hacia las que debían destinarse las inversiones.

Gradualmente el sector exportador se convirtió en un poderoso aliado de las reducciones arancelarias. Se opuso, por ejemplo, al aumento de aranceles decretado por el gobierno en 1983-1984 para compensar la pérdida de ingresos fiscales causada por una baja en el precio internacional del cobre. En 1984 las principales asociaciones empresariales estaban controladas por los exportadores, incluida la que representaba al sector manufacturero, SOFOFA, que irónicamente había sido creada a fines del siglo pasado para abogar en favor de la protección.<sup>60</sup> Esto proporcionó el respaldo político necesario para continuar con las reducciones arancelarias en 1985 (nuevamente acompañadas por devaluaciones del peso). La última reducción arancelaria, en junio de 1991, fue, en general, apoyada por las asociaciones empresariales.

La estrategia de reducir los aranceles en forma gradual y a la par con devaluaciones del peso resulta menos popular para los consumidores que una sin esas devaluaciones compensatorias. Esto se debe a que en el primer caso los precios de las importaciones disminuyen menos que en el segundo. La disminución de los aranceles puede ser bastante popular si no va acompañada de una devaluación, porque contribuye a bajar la inflación y aumenta el poder adquisitivo de los salarios. En el caso chileno, y a pesar de que los precios de algunos bienes de consumo fuertemente protegidos cayeron sustancialmente (automóviles y productos electrónicos), la mayoría de los alimentos importables y exportables aumentaron sus precios por la devaluación del peso.<sup>61</sup> La estrategia chilena fue eficiente en términos de ganar el apoyo de los grupos empresariales, pero no de la población en general. Esto podría explicar por qué las recientes políticas de reducción arancelaria en Argentina, Bolivia, México y Perú —aplica-

<sup>60</sup> El año 1983 se produjo en la SOFOFA una confrontación histórica entre los proteccionistas y aquellos que apoyaban el libre comercio, controversia que fue ganada, aparentemente, por estos últimos. Otros grupos claves de apoyo al libre comercio fueron la Sociedad Nacional de Agricultura (en la cual los tradicionales productores de granos fueron sustituidos por los nuevos empresarios frutícolas orientados a los mercados exportadores), la Sociedad Nacional de Minería (este rubro constituye una industria exportadora en Chile) y la Cámara Nacional de Comercio (donde los importadores asumieron el liderazgo y, de ese modo, apoyaron al libre mercado). La oposición al libre comercio se redujo a algunos segmentos de la SOFOFA (sectores importadores sustitutivos de importaciones, tales como la industria textil y la de maquinaria) y a los representantes no demasiado influyentes de la pequeña empresa.

Valdés y otros (1990).

das quizás con la mirada puesta en futuras elecciones— han sido comparativamente más rápidas y sin una devaluación compensatoria.

*b) La privatización de las empresas estatales*

En 1973 no sólo el gasto fiscal y la carga tributaria eran muy altos en proporción del PGB (40 y 25%, respectivamente en 1973),<sup>62</sup> sino que además el Gobierno era propietario de empresas en todas las áreas claves. Algunas de ellas habían sido creadas por el Estado en décadas anteriores con el objetivo de promover ciertas actividades. Otras habían caído en manos del Estado a través de la expropiación a nacionales y extranjeros a principios de los años setenta. Y un tercer grupo de empresas había sido directamente confiscado por el Gobierno socialista. Se ha estimado que en 1973 las empresas del Estado proporcionaban el 85% del valor agregado del sector minero, 40% del área manufacturera, 70% del sector de transporte y comunicaciones y 85% del área de servicios financieros.<sup>63</sup>

La privatización de las empresas en manos del Gobierno fue un proceso complejo y lento. El primer paso fue la devolución de las empresas y tierras agrícolas a sus dueños, cuando éstos habían sido ilegalmente expropiados por el Gobierno socialista. La reprivatización de las tierras agrícolas, de los bancos y de la mayoría de las empresas industriales y comerciales nacionalizadas se efectuó entre 1974 y 1980, pero en 1981 la porción del PIB controlada por las empresas del Estado continuaba siendo superior a la de 1965, el primer año de la presidencia de Frei.<sup>64</sup> La crisis de 1982-1983 causó una seria regresión en el proceso de privatización cuando los bancos con problemas financieros y sus empresas fueron intervenidos por el Estado. El proceso de privatización continuó en 1985 y sólo entonces comenzó a afectar a las propiedades más importantes del Estado: minería, electricidad, telecomunicaciones, acero, líneas aéreas, etc. Pero a fines del Gobierno militar, en 1989, el Estado aún controlaba compañías clave, tales como CODELCO y ENAMI (que son responsables del 80% de las exportaciones de cobre), ENAP (la única refinería de petróleo), Banco del Estado (el principal banco comercial), EMPORCHI (que administra casi todos los puertos), ferrocarriles y una treintena de otras empresas.

El proceso de privatización se vio enfrentado a serios problemas políticos y económicos. El problema político estaba en que las empresas

<sup>62</sup> Larraín (1991).

<sup>63</sup> Larroulet (1984).

<sup>64</sup> Larroulet (1984).

estatales servían de proveedores de subsidios a los consumidores, a los proveedores o a sus empleados. Poderosos grupos de interés se oponían a todas las privatizaciones que realizaba el Gobierno. Los argumentos de seguridad nacional, las preocupaciones nacionalistas acerca de un eventual control excesivo de los inversionistas extranjeros y una cierta desconfianza en los empresarios privados tenían considerable peso, por cierto, entre militares y civiles conservadores.

Las consideraciones políticas, por consiguiente, tuvieron gran influencia en el camino que siguió el proceso de privatización. No se anunció ningún programa de privatización que contuviera una lista de las empresas en venta. Por el contrario, se prefirió un enfoque individual, caso por caso.<sup>65</sup> Un ejemplo de esto lo constituye la venta de las empresas tradicionales del Estado entre 1984-1989. Se aprobó una ley que permitía la venta de hasta un 30% de las acciones de cada empresa. Cuando el proceso hubo terminado en forma satisfactoria, se aprobaron y aplicaron los siguientes pasos para la privatización de las acciones restantes. Aparentemente no se fijaron prioridades claras respecto de cuáles empresas debían privatizarse primero. De modo que en 1989 se habían resuelto complejos casos de tarificación de monopolios naturales con el fin de privatizar las telecomunicaciones y la electricidad, mientras que áreas más obvias a ser privatizadas, como los yacimientos cupríferos, el banco comercial del Estado y la lotería estatal, aún se encontraban en manos del Gobierno. La explicación de esta aparente paradoja radica simplemente en que los grupos de presión contrarios a las privatizaciones fueron más poderosos en estos últimos casos que en los primeros.

El impulso privatizador debió encarar dificultades económicas no menos importantes. Por una parte, la mayoría de las empresas gubernamentales arrojaban pérdidas, y había que decidir entre venderlas tal como se encontraban o hacerlo después de que su situación hubiera sido saneada. La primera opción tenía la ventaja de la rapidez, pero la desventaja de dejar en manos de los nuevos dueños decisiones difíciles respecto de aumentos de precios y disminución de personal y de salarios. El riesgo consistía en que la incapacidad de aplicar tales medidas podría causar la quiebra de las nuevas empresas privatizadas y hacer necesario un rescate a través de nuevos subsidios gubernamentales. La opción alternativa era poner primero las empresas por privatizarse bajo la dirección de ejecuti-

<sup>65</sup> El proceso de privatización en Chile tiene algunas similitudes con el caso británico. Véase Walters (1987).

vos competentes y convertirlas en empresas rentables. Después se diseñarían y aplicarían disposiciones apropiadas, como la fijación de precios conforme al costo marginal para monopolios naturales; luego se pondrían en venta las acciones. Obviamente el riesgo de esta opción era que una vez que las empresas se hubieran convertido en una fuente de ingresos para el Gobierno, el siempre poderoso argumento presupuestario para la privatización perdería fuerza. En todo caso, en general, fue este segundo camino el que se siguió en Chile y eso también explica por qué el proceso de privatización demoró tanto.<sup>66</sup>

La otra decisión fundamental en un proceso de privatización es a quién vender. Esto depende en gran medida de si el propósito de la privatización es maximizar los ingresos del Gobierno o algún otro objetivo como, por ejemplo, diseminar la propiedad accionaria. A este respecto se pueden identificar dos fases claramente diferentes en el proceso de privatización chileno. Durante la primera, entre 1974 y 1980, prevalecieron las consideraciones presupuestarias fiscales.<sup>67</sup> Las privatizaciones efectuadas durante este período fueron muy criticadas, posteriormente, por haber concentrado demasiado poder en manos de algunos grupos económicos.<sup>68</sup> En la segunda fase, durante el programa de privatizaciones de 1985-1989, se tomó la decisión de repartir la propiedad lo más posible. Se aplicaron diversos mecanismos, algunos de los cuales implicaron subsidios. Se permitió que los trabajadores de las empresas a ser privatizadas (y más tarde todos los empleados de la Administración Pública) pudiesen exigir a sus empleadores un pago previo de la indemnización que recibirían para utilizarlo en la compra de acciones de las empresas. Se establecieron líneas de crédito subsidiadas con el fin de ayudar a los pequeños inversionistas a comprar acciones de las empresas en proceso de privatización, y las sociedades inversionistas creadas por algunos de ellos tuvieron acceso a créditos adicionales en el banco estatal para que pudieran adquirir más acciones.<sup>69</sup> En algunos casos se otorgaron exenciones al impuesto a la renta. Los nuevos fondos de pensiones también fueron importantes compradores de las acciones transadas en la Bolsa y gozaron de algunos

<sup>66</sup> Algunos de estos temas se discuten en Alé (1990) y Larroulet (1991).

<sup>67</sup> Hachette y Lüders (1992) han planteado la distinción entre estas dos fases del programa de privatización.

<sup>68</sup> Dahse (1979). Dichas privatizaciones también fueron criticadas por haber sido transadas a precios muy bajos. Véase Marcel (1989).

<sup>69</sup> Para una discusión de estos mecanismos en el caso de la privatización de las empresas de electricidad, véase Beyer (1988).



privilegios legales, tales como el derecho a vender las acciones nuevamente al Gobierno en algunos casos excepcionales.

La decisión de privatizar mediante la venta de acciones a los trabajadores y a pequeños inversionistas tuvo importantes consecuencias políticas. El programa de "capitalismo popular", como se le denominó, aumentó enormemente la cantidad de accionistas y creó, de ese modo, un influente electorado a favor del proceso. Masiva y voluntariamente los trabajadores de las empresas privatizadas decidieron comprar acciones, a pesar de los reclamos de los dirigentes de los respectivos sindicatos laborales. Las reformas desplazaron a los dirigentes y apelaron directamente a las personas. El Gobierno actual, a pesar de haber anunciado una "revisión" de las privatizaciones debido a su supuesta falta de "transparencia", no ha podido o querido tomar medidas al respecto.<sup>70</sup>

### *c) Las reformas del mercado laboral*

Las reformas al mercado laboral se comenzaron a introducir bastante tiempo después de iniciado el proceso, nuevamente debido a las dudas doctrinarias (¿debía dejarse entregada la subsistencia de los trabajadores a los avatares de la demanda y la oferta?) y a las realidades políticas (el temor a una ola de huelgas). Bajo condiciones de severo control político —las huelgas estaban prohibidas, los dirigentes sindicales eran nombrados por el Gobierno, la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) estaba proscrita— no se aplicó ninguna medida de liberalización de los mercados laborales hasta el año 1979. Por el contrario, probablemente en un esfuerzo por conformar un "electorado" de líderes sindicales políticamente leales, se introdujo un mecanismo semiautomático de indexación de los salarios y pensiones de los trabajadores del sector público y privado. El salario mínimo fue aumentado significativamente en términos reales. El consiguiente crecimiento de los salarios reales durante la segunda mitad de los años setenta fue probablemente la causa de las persistentemente altas tasas de desempleo.<sup>71</sup> De este modo, la política tradicional de intervención gu-

<sup>70</sup> El programa de la campaña de Aylwin empleó el concepto ambiguo de una "revisión" de las privatizaciones, pero la percepción general fue de que algunas de ellas se revertirían. Una vez en el Gobierno, el Presidente Aylwin formó una comisión encargada de investigar las privatizaciones previas, pero dicha comisión no ha planteado ninguna denuncia específica. Por otra parte, el Gobierno ha resistido la presión que han ejercido los partidos opositores a fin de que reasuma el programa de privatizaciones.

<sup>71</sup> Para un análisis de esta materia, véase Edwards y Edwards (1987).

bernamental en el mercado laboral fue mantenida por el Gobierno militar durante los primeros seis años de gobierno.

Recién en 1979-1980, cuando la economía se encontraba en su punto máximo y la influencia de los economistas de libre mercado había crecido en forma considerable, comenzaron a ser abordadas las distorsiones del mercado laboral. Bajo la dirección de José Piñera, Ministro del Trabajo, se realizó una completa revisión de la legislación laboral y del sistema de seguridad social. Las presiones externas (la amenaza de un boicot laboral a las exportaciones chilenas en los puertos norteamericanos) convencieron al Gobierno militar de liberalizar el mercado laboral y levantar la prohibición de realizar huelgas. La intervención gubernamental en la fijación de los salarios fue severamente restringida, la afiliación a los sindicatos laborales se hizo voluntaria y las negociaciones colectivas quedaron limitadas al nivel empresarial.<sup>72</sup> También se eliminó la mayoría de las barreras legales de entrada a los diferentes gremios.<sup>73</sup>

Sin embargo, para superar la fuerte oposición interna a las reformas se incluyeron compensaciones cuidadosamente diseñadas. El aparentemente omnipotente Gobierno militar se sintió obligado a buscar una solución de transacción. La eliminación de restricciones en el mercado laboral no incluyó la supresión de los reajustes obligatorios de todos los salarios del sector privado por variaciones del costo de vida. Por el contrario, la nueva ley que reglamentaría las negociaciones colectivas estableció la reajustabilidad automática de los salarios como un derecho mínimo para los trabajadores, siguiendo una práctica similar a la aplicada en ese entonces a los trabajadores del sector público y privado que no se encontraban sujetos a negociación colectiva.<sup>74</sup> El mercado podría elevar los salarios en términos reales, nunca disminuirlos. Predeciblemente, cuando la recesión mundial de 1981-1982 debía causar una caída en los salarios reales en

<sup>72</sup> Véanse Alamos (1987) y Piñera (1990). En ocasiones, estas reformas han sido malinterpretadas, pues restringirían el derecho a la huelga. Por ejemplo, se dice que impondrían un límite de 60 días a la duración de las huelgas. El Gobierno de Aylwin aprobó una ley que elimina dicho "límite". Sin embargo, lo que la reforma hacía, de hecho, era solamente fijar un período último de 60 días durante el cual los huelguistas no podían ser despedidos. En los Estados Unidos los huelguistas no gozan de tal privilegio.

<sup>73</sup> Alamos (1987) señala 23 preceptos legales que restringían el desempeño de oficios tales como músico, actor, conductor de autobuses, electricista, peluquero, etc., los cuales se derogaron entre 1979 y 1980.

<sup>74</sup> Según Piñera (1990), esta restricción se agregó durante las discusiones legislativas de su proyecto de ley.

Chile, el desempleo creció a más de 20% de la fuerza laboral. Sólo entonces el Gobierno militar consideró que podía liberalizar los salarios privados reales al eliminar todos los reajustes obligatorios por variación del costo de vida. Desde ese momento el mercado laboral chileno ha funcionado notablemente bien, con escasa intervención gubernamental.

Las reformas laborales también incluyeron la supresión de barreras de entrada a ciertas ocupaciones. Entre las muchas restricciones eliminadas resulta interesante mencionar la relativa a los trabajadores portuarios (estibadores), quienes solían poseer permisos especiales estrictamente controlados por las autoridades portuarias. Los que poseían el permiso tenían acceso a un recurso artificialmente escaso, el derecho a trabajar en los puertos, y cobraban la renta monopólica correspondiente. Generalmente arrendaban sus permisos a terceros, de modo que ni siquiera tenían que molestarse con el trabajo físico. Este curioso estado de cosas sólo era posible debido a su enorme poder político: la posibilidad de cerrar todos los puertos chilenos durante alguna huelga. Esta distorsión elevó artificialmente los costos de transporte de las exportaciones chilenas. Para acabar con esa distorsión el Gobierno militar decidió previamente compensar en efectivo a los trabajadores portuarios por la pérdida de sus rentas monopólicas. Así el Gobierno compró los permisos antes de suprimirlos.<sup>75</sup> Resulta interesante que medidas similares hayan sido adoptadas por los gobiernos (democráticos) de Argentina y Perú, aunque en dichos casos los trabajadores portuarios no han recibido compensación alguna.

La reforma de la seguridad social debió enfrentar también una fuerte oposición por parte de los dirigentes laborales. Esta reforma fue crucial, puesto que, como se ha planteado en la primera parte, el sistema antiguo representaba la más grande maquinaria de redistribución de ingresos. La reforma al sistema de seguridad social llevada a cabo en 1980 creó un sistema de pensiones totalmente financiado y de administración privada y transfirió al Gobierno todos los otros programas anteriormente administrados por las Cajas privadas, como las asignaciones familiares. La reforma, por consiguiente, modificó drásticamente el equilibrio del poder entre el Estado y los mercados. Anteriormente, los fondos de seguridad social se obtenían de impuestos sobre las planillas de sueldos fijados por ley y asignados de acuerdo al deseo de organismos paraestatales. La reforma estableció una tasa mínima de contribución del 10% de los salarios y otorgó a cada trabajador completa libertad para escoger en cuál

<sup>75</sup> Wisecarver (1986).

fondo privado depositaría su abono. Los administradores de los fondos fueron facultados para invertir estos fondos en el mercado de capitales nacional bajo un conjunto de estrictas regulaciones.<sup>76</sup>

La estrategia de la reforma del sistema de seguridad social hizo a un lado a los dirigentes tradicionales y apeló en forma directa a los trabajadores. Estos tenían la opción de quedarse en el sistema antiguo o de cambiarse a los nuevos fondos de pensiones de administración privada. Para este propósito el Estado les prometió un certificado (el "bono de reconocimiento") que representaba el valor actualizado de sus contribuciones a las cajas, de modo que podían incorporarse al nuevo sistema con algo de capital acumulado. El Fisco asumió la deuda correspondiente. Además se les dio un incentivo pecuniario: como la contribución obligatoria al nuevo sistema de pensiones era menor que la imperante bajo el antiguo sistema, el salario líquido de los trabajadores que se incorporaron al nuevo sistema fue incrementado, por ley, en tal magnitud. Como resultado, el salario líquido de las personas que se incorporaron al nuevo sistema creció de una vez en 7%.<sup>77</sup> Por lo tanto, y para consternación de los dirigentes laborales, los trabajadores optaron masivamente por el nuevo sistema. Esto actuó como un plebiscito entre la empresa privada y la pública, el que fue ganado avasalladoramente por la primera. Y los trabajadores que participaron en dicho plebiscito actuaron sabiamente: no sólo recibieron el mencionado incentivo económico, sino que además sus fondos administrados por empresarios privados han producido un tasa real de retorno de 14% anual desde 1981.

En suma, a pesar de la naturaleza autoritaria del régimen, las reformas de mercado fueron cuidadosamente diseñadas para vencer la oposición política. Estas se aplicaron gradualmente y fueron complementadas con medidas compensatorias, transacciones políticas y algunos subsidios. Todo ello requirió de liderazgo, creatividad y pragmatismo. Estos atributos no son otros que los que se requieren para la determinación de políticas en un régimen democrático.

Había, sin embargo, una diferencia crucial: la ausencia de elecciones periódicas. El ingenio político exhibido por los reformistas chilenos

<sup>76</sup> El proceso de reforma del sistema de seguro social es detallado en Pinera (1991). Un completo análisis del nuevo sistema se encuentra en Cheyre (1991). La reforma fue atacada fuertemente por algunos de los economistas que hoy están en el Gobierno (Arellano, 1985, cap. 3), pero hasta ahora no se ha introducido ningún cambio de importancia.

<sup>77</sup> Cheyre (1991).

estuvo destinado a neutralizar la oposición dentro de las fuerzas políticas que apoyaban al Gobierno y a disminuir la oposición de grupos de presión empresariales y laborales que pudieran perjudicar las reformas. Como ya se ha dicho, esto se logró mediante la combinación de "mano dura", persuasión y compensaciones económicas. Pero esa estrategia no estaba destinada a ganar elecciones.

De hecho, la ausencia de elecciones periódicas tuvo dos consecuencias. Por una parte, permitió al Gobierno planificar para un plazo comparativamente mayor. Por la otra, disminuyó la necesidad de persuadir a la población en general de las ventajas de estas reformas.

Un rasgo distintivo del proceso de reforma chileno fue el aparentemente débil apoyo de la población, juzgado, por ejemplo, por las encuestas de 1988-89.<sup>78</sup> De acuerdo a una encuesta de opinión realizada en Santiago en 1987, el 55,5% consideraba que los precios debieran ser fijados por el Gobierno (el 28% estaba en desacuerdo) y 52% manifestaba tener más confianza en el antiguo sistema de pensiones que en el nuevo (27% pensaba de otra manera).<sup>79</sup>

De modo similar, en 1988, el 54,8% de la población de Santiago estaba a favor de políticas de redistribución del ingreso como la mejor manera de acabar con la pobreza, comparado con apenas un 37,6% que favorecía el crecimiento económico; 39,1% apoyaba la propiedad estatal de las grandes empresas (38,5% se oponía). El 49,4% prefería el sistema de pensiones antiguo (sólo el 22,2%, el nuevo sistema) y sólo 15,1% manifestó su preferencia por mantener las ideas políticas, económicas y sociales del Gobierno de Pinochet para el próximo período (contra un 35,5% que prefería las ideas de Frei, 22,5% las de Alessandri y 14% las de Allende).<sup>80</sup>

En cierta medida lo anterior resulta comprensible, en vista de los costos sociales de los ajustes macroeconómicos de 1975-1976 y 1982-1983.<sup>81</sup> En cualquier caso, las reformas chilenas de libre mercado han sido menos populares de lo que lo son ahora las reformas argentinas, por

<sup>78</sup> Véase nota 76.

<sup>79</sup> Centro de Estudios Públicos (1987).

<sup>80</sup> Centro de Estudios Públicos (1988).

<sup>81</sup> Se ha escrito bastante acerca de los "costos sociales" del modelo chileno. Dados los pobres resultados *promedios* del período 1970-1990 (véase Cuadro N° 1), no resulta sorprendente que, de hecho, las condiciones de vida de los pobres hayan sido difíciles. Sin embargo, hay pruebas de que el segmento más bajo de la población se vio relativamente protegido por programas sociales cuidadosamente elaborados (Castañeda, 1990). Por otra parte, los críticos han destacado el deterioro en algunos indicadores de la distribución del ingreso.

ejemplo.<sup>82</sup> El modelo de libre mercado sólo recién parece estar siendo aceptado por la población chilena, bajo un nuevo Gobierno que ha adherido a sus postulados.

### 3. LA ECONOMÍA DE MERCADO Y LA TRANSICIÓN POLÍTICA

En marzo de 1990, después de 16 años y medio, el Gobierno militar entregó el poder a un Gobierno civil elegido democráticamente y apoyado por una coalición de partidos políticos de la oposición. Ello se efectuó conforme a un cronograma de transición que había sido aprobado diez años antes en un referéndum constitucional. Aunque desde un comienzo el Gobierno militar había manifestado su intención de restaurar las instituciones democráticas, pocos creyeron que dicho compromiso fuera a cumplirse de manera tan cabal y pacífica.

La Constitución de 1980 contemplaba un largo período de transición con un doble propósito: en primer lugar, dar el tiempo necesario para poner en práctica las profundas reformas económicas y sociales descritas en la sección precedente, y, segundo, permitir que esas reformas mejoraran gradualmente el estándar de vida de la población y, con ello, contribuir a la estabilidad del sistema político.<sup>83</sup>

Las reformas sociales y económicas no sólo eran un medio para incrementar la eficiencia de la economía, sino también para crear un nuevo equilibrio de poder entre el Estado y la ciudadanía. La idea consistía en que, al restringirse la esfera de acción del Estado a algunas funciones muy básicas, el nuevo orden democrático resultaría menos vulnerable. Todas las reformas económicas y sociales tenían como finalidad limitar el ámbito de las intervenciones gubernamentales y, de ese modo, la factibilidad de las políticas redistributivas, como aquellas aplicadas en el período democrático previo a 1973. Por esa razón, el retorno a la democracia tenía que esperar hasta que dichas reformas se pusieran plenamente en marcha durante el régimen autoritario.

Una transición prolongada permitía que las reformas tuviesen tiempo de producir palpables resultados positivos. De hecho, se pensaba que las reformas se traducirían en una mejora sustancial del nivel de vida de la

<sup>82</sup> Para el caso argentino, véase Mora y Araujo (1991).

<sup>83</sup> Los fundamentos de la transición y de la Constitución de 1980 fueron mejor explicados por su principal arquitecto, el senador Jaime Guzmán, asesinado en 1991. Véase Guzmán (1982) y muchos de sus otros artículos.

población. Como se señaló en la sección 2, el ajuste macroeconómico de 1975 y los inevitables costos iniciales de las reformas tuvieron un efecto fuertemente negativo en términos de producción y desempleo. Se esperaba que con el paso del tiempo se superarían estas dificultades iniciales y Chile iniciaría un período de crecimiento fuerte y sostenido. De esta manera, la decisión de prolongar el régimen autoritario hasta fines de la década de 1980 se vio influida por el argumento extraído de la ciencia política de que un mejoramiento general de las condiciones de vida —y la consecuente reducción de los niveles de pobreza— harían más estable la nueva democracia.

Entre 1980 y 1981 el plan funcionó bien. Como se dijo en la sección anterior, durante los cinco años previos la economía había tenido, de hecho, una rápida expansión. Las expectativas sobre el futuro de la economía chilena eran muy esperanzadoras, tanto en Chile como en el extranjero.<sup>84</sup> El clima de optimismo alcanzó su punto máximo a fines de 1980, después de que el referéndum constitucional convocado por el general Pinochet fuera aprobado con el 67% de los votos. Este hecho fue considerado, en general, como un masivo voto de confianza hacia el Gobierno militar. Aquella misma noche, en un discurso de celebración de la victoria, el general Pinochet realizó un detallado pronóstico del auge que se avecinaba (mayor disponibilidad de automóviles, equipos de televisión, líneas telefónicas, etc.), el que tendría lugar durante el período de ocho años que se iniciaba en virtud de la nueva Constitución.<sup>85</sup>

Todas estas expectativas llegaron a un abrupto fin en 1982, cuando la economía se sumergió en una nueva y grave recesión. Como se describe en la sección 2, el crecimiento excesivo del gasto nacional y la recesión mundial de 1982 condujeron a una caída de 14% en el PIB, elevaron la tasa de desempleo sobre el 25% de la fuerza laboral y llevaron a la mayoría de los deudores, grandes y pequeños, al borde de la quiebra. Las consecuencias derivadas de esta profunda recesión pudieron haber sido aun más graves, pues el descrédito del modelo de libre mercado entre los expertos, los empresarios, los políticos y la opinión pública alcanzó enormes proporciones. El modelo de libre mercado fue declarado muerto por la mayoría de los observadores.<sup>86</sup> El regreso a las antiguas prácticas intervencionistas parecía inevitable.

<sup>84</sup> Véase, por ejemplo, Banco Mundial (1980).

<sup>85</sup> Barandiarán (1983) describe este arranque de optimismo en términos kandlebergenianos,

<sup>86</sup> Por ejemplo, Arellano y Cortázar (1982), Foxley (1983a, 1983b), Vergara (1985), Tironi (1990). Según estos observadores, la crisis de 1982-1983

Como siempre ocurre en tales circunstancias, las políticas económicas se volvieron algo populistas. A principios de 1983, la erupción de la crisis bancaria dio pie a que el Estado interviniese a los principales grupos empresariales, a los propietarios de muchos de los bancos y de las empresas recientemente privatizadas. El hecho de que esas empresas volvieran a quedar en manos gubernamentales y que los mismos empresarios que habían sido alabados por su eficiencia y su compromiso con el modelo fueran acusados ahora de prácticas temerarias e incluso de fraude por parte de funcionarios gubernamentales y la prensa, asestaron un fuerte golpe al prestigio del Gobierno militar y su modelo económico. Muy pronto los aranceles a las importaciones, los impuestos y el gasto fiscal comenzaron a ser moderadamente alzados. De igual modo, los límites máximos de las tasas de interés, los créditos subvencionados, los tipos de cambio preferenciales, los controles cambiarios y la reprogramación de la deuda externa oficial tuvieron una discreta reaparición.

La percepción general era que el Gobierno había fracasado y este retroceso no hacía más que confirmar dicha impresión. La legitimidad del Gobierno fue puesta en tela de juicio. Los grupos opositores, aunque formalmente proscritos de la actividad política, comenzaron a actuar. Se organizaron "jornadas de protesta" mensuales, en las que los grupos opositores marchaban al centro de la ciudad y se enfrentaban contra las fuerzas policiales. Violentos disturbios tenían lugar en los barrios de bajos ingresos, mientras que en los sectores medios y altos las dueñas de casa golpeaban las cacerolas al anochecer (lo hacían incluso a unas cuantas cuadras de la residencia del general Pinochet).<sup>87</sup> En un esfuerzo por calmar los ánimos, el Gobierno inició negociaciones con los líderes opositores, las que finalmente fracasaron cuando estos últimos exigieron la inmediata renuncia del general Pinochet como condición previa para continuar las conversaciones. En aquella época, no solamente parecía inminente el derrumbe del experimento chileno de libre mercado, sino también la caída del general Pinochet.

fue la prueba concluyente de los fracasos del modelo chileno de libre mercado. Después de la recuperación de la economía entre 1985 y 1989, éstos redefinieron el modelo que, a su juicio, había fallado, a saber, un particular enfoque macroeconómico, el denominado "enfoque monetario de la balanza de pagos" (Tironi, 1990). La confusión es comprensible, porque en América Latina las proposiciones de libre mercado a menudo han sido llamadas "monetarismo", probablemente debido a su vínculo con el FMI. De todas maneras, a mi juicio, resulta evidente que el modelo de libre mercado fue el tema principal entre 1982 y 1983, y no simplemente una doctrina monetaria.

<sup>87</sup> Véase Tironi (1990).



Sin embargo, nada de eso sucedió. A principios de 1985 se hizo cargo un nuevo equipo económico encabezado por Hernán Büchi, quien había sido un importante miembro del equipo de libre mercado. Se instauró un plan macroeconómico coherente y las reformas liberales no sólo se mantuvieron, sino que se consolidaron y se profundizaron. El nuevo plan incluía un nuevo y riguroso ajuste fiscal, esta vez principalmente en materia de gasto público; una fuerte devaluación del peso a fin de estimular las exportaciones y reequilibrar la balanza de pagos y una flexible y pragmática política monetaria que combinaba objetivos estabilizadores con la cuidadosa reactivación de la demanda agregada.<sup>88</sup> El resultado de estas medidas fue una fuerte y sana recuperación del producto y el empleo. Esta vez tomaron la delantera las exportaciones y la inversión, mientras el consumo y los salarios reales aumentaron lentamente. La inflación y los índices de la deuda externa declinaron gradualmente. Se reconstituyó la confianza nacional e internacional: el modelo de libre mercado había resucitado.

El éxito del programa se debió principalmente a su "ortodoxia pragmática", una hábil combinación de firmeza en el logro de los objetivos básicos y flexibilidad y creatividad para seleccionar los medios. El primer atributo necesitaba una dosis de mano dura y, de hecho, una de las primeras medidas del plan incluyó una disminución de 10% en las pensiones de los jubilados, la eliminación de una subvención cambiaria que beneficiaba a los grupos empresariales poderosos y la reanudación de las reducciones en los aranceles de importación. A pesar de haber sido perjudicada por estas medidas, la comunidad empresarial reaccionó bien. La creatividad y la flexibilidad del plan se reflejan en las medidas adoptadas para resolver el problema de la deuda externa (reprogramaciones, formas innovadoras de reunir "dinero fresco", conversiones de deuda en capital), recapitalizar los bancos nacionales, estimular las exportaciones no tradicionales y la inversión extranjera, modernizar el sistema tributario y proteger a los sectores más pobres de la población de algunos de los peores efectos del ajuste.<sup>89</sup>

<sup>88</sup> Para un análisis de las políticas aplicadas entre 1985-1989, véase J. A. Fontaine (1989, 1990).

<sup>89</sup> Las medidas macroeconómicas se discuten en J. A. Fontaine (1989, 1990). El impacto social de las mismas se analiza en Castañeda (1990), quien argumenta que los más pobres estuvieron comparativamente mejor en Chile que en otros países latinoamericanos durante los difíciles primeros años de la década de los ochenta.

La evolución política siguió, a su vez, una ruta muy diferente de la que cabía esperar en 1983. Pese a la creciente unidad, organización y fuerza política de la oposición, el Gobierno militar permaneció en el poder. Hubo una apertura política gradual, en la que el Gobierno permitió una creciente actividad. El cronograma de la Constitución de 1980 se cumplió estrictamente y el general Pinochet se retiró pacíficamente en marzo de 1990, después de perder el plebiscito de 1988. De ese modo, el sendero que finalmente siguió Chile fue de recuperación económica y apertura política, como lo anticiparan -o desearan- Fontaine, Guzmán, Pinera y otros.<sup>90</sup>

La interrogante que surge de este relato es qué fue lo que hizo que este plan tan improbable se concretara: ¿cómo se puede explicar la resurrección de las políticas de libre mercado?, ¿por qué el general Pinochet se ajustó, contra toda probabilidad, a la agenda económica previa y al cronograma político? En mi opinión, la respuesta a estas preguntas se encuentra en las traumáticas experiencias de 1982-1984.

A pesar de sus grandes costos sociales y económicos, la crisis de 1982-1984 y el interludio populista tuvieron una consecuencia política positiva: enseñaron al Gobierno militar, y también al futuro Gobierno civil, los límites de los poderes estatales en una economía abierta y competitiva. Cuando se asimiló esta lección, aumentó enormemente la probabilidad de una transición a la democracia ordenada y pacífica.

De hecho, como ya se dijo, la reacción inicial del Gobierno militar ante la crisis fue la de promover la intervención gubernamental. Por ejemplo, la aguda crisis bancaria de 1983 fue abordada con una masiva intervención de los bancos y sus empresas relacionadas. Esta decisión la anunció el Ministro de Hacienda en un discurso televisado que contenía claras alusiones políticas. Es obvio que la intención del Gobierno consistía en atribuirles a algunos empresarios la responsabilidad política de la recesión en marcha. Naturalmente, los mercados reaccionaron en forma muy adversa. En el curso de tres semanas el Banco Central perdió 1.000 millones de dólares en reservas; el peso cayó alarmantemente en el mercado paralelo, y el Gobierno no tuvo otra alternativa que reprogramar oficialmente la

<sup>90</sup> Arturo Fontaine Aldunate (1983) presentó varios escenarios y eligió uno —"la recuperación gradual de la economía y la apertura política"— como el más probable y conveniente. Su descripción de dicho escenario es sorprendentemente cercana a la forma en que se desarrollaron finalmente los hechos. Véase también Guzmán (1982) y varios artículos de José Pinera en *Economía y Sociedad*.

deuda externa privada. El efecto político de todo esto fue que el Gobierno militar perdió temporalmente la confianza de la comunidad empresarial, especialmente entre los industriales jóvenes que habían apostado a favor del éxito del modelo de libre mercado.

Los mercados volvieron a reaccionar de manera muy adversa, con una enorme especulación contra el peso, cuando el Gobierno intentó reconquistar a los empresarios, estableciendo un nuevo equipo económico de orientación claramente antirreformista, inclinado a políticas keynesianas y controles cambiarios, financieros y comerciales. Las medidas propuestas por el nuevo equipo no eran radicales, pero el mercado percibía que podía ser el inicio del desmantelamiento gradual del modelo de libre mercado. Los dirigentes empresariales, que inicialmente se mostraron favorables, finalmente tuvieron una actitud contraria al plan, bajo la fuerte influencia de los grupos proexportadores que habían aparecido en los años anteriores. En suma, este nuevo intento intervencionista (ojalá el último) fue frustrado por la que podría denominarse "la rebelión de las mesas de dinero".<sup>91</sup>

Las mesas de dinero de los bancos, los ejecutivos de los fondos de pensiones y los tesoreros de las grandes compañías constituyen un grupo bastante poderoso en una economía de mercado. A principios de la década de 1980 la mayoría de estos puestos eran ocupados por profesionales jóvenes y capaces, con estudios en economía y finanzas en los Estados Unidos o en universidades chilenas que habían seguido la tradición de Chicago. Podían detectar rápidamente las oportunidades para obtener beneficios y explotar cualquier incoherencia visible en las políticas gubernamentales. Cuando vieron que el gobierno adoptaba políticas monetarias y fiscales expansionistas, especularon contra el peso. Cuando se enteraron de los planes proteccionistas, aceleraron las importaciones. Aquellos que estaban relacionados con el negocio de las exportaciones e importaciones comprendieron rápidamente que ponían en peligro sus intereses e iniciaron, en consecuencia, su contraataque político.<sup>92</sup>

En suma, los mercados abiertos y sin restricciones brindaron un amplio espacio para especular en contra de un cambio en las políticas

<sup>91</sup> En aquella época yo era funcionario del Banco Central y recuerdo vividamente la exasperación del Ministro de Hacienda debida a la "falta de cooperación" por parte de los especuladores financieros, quienes constantemente apostaban en contra de sus políticas.

<sup>92</sup> *El Mercurio y Economía y Sociedad* encabezaron la oposición a cualquier desviación populista.

económicas. Así, el viraje populista acarreó costos políticos significativos para el Gobierno militar y éstos finalmente lo obligaron a volver al camino del libre mercado. Los costos políticos asociados con la desviación de dicho camino actuaron eficientemente como válvula de seguridad automática contra el populismo. El mercado se defiende a sí mismo.

El temor a la inestabilidad económica afectó la orientación económica y también política. Como en el resto de América Latina, el desempeño económico de la segunda mitad de los ochenta dependió fuertemente del financiamiento externo.<sup>93</sup> Se requirió un flujo sustancial de dichos recursos para lograr la estabilidad macroeconómica. Inicialmente, este financiamiento provino del FMI, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), como asimismo de la reprogramación oficial de las deudas con los bancos comerciales. Todas estas instancias estaban influidas por los gobiernos de los países acreedores, especialmente por el de los Estados Unidos. Aunque la disponibilidad de asistencia financiera nunca se vinculó formalmente con el progreso alcanzado en el programa de redemocratización, se entendía claramente que, por ejemplo, si se abandonaba el cronograma constitucional, ello traería graves consecuencias financieras.<sup>94</sup> Más tarde, las fuentes privadas de financiamiento —la inversión extranjera— se hicieron igualmente importantes, y éstas exigen, además, estabilidad económica y política.

Con esto no se pretende afirmar que los empresarios nacionales y extranjeros presionaron activamente para acelerar el paso de la transición política. Por el contrario, los líderes empresariales fueron muy críticos de las acciones emprendidas por los grupos opositores. La mayoría de ellos, por ejemplo, respaldó al general Pinochet en el plebiscito de 1988. Sin embargo, el punto es que su preocupación por la estabilidad económica los hizo preferir la mantención del cronograma constitucional. Cualquier modificación se habría percibido como un peligro para la estabilidad y habría sido extremadamente costosa, en términos económicos y políticos, para el Gobierno militar.

Algunos autores han planteado una explicación alternativa del proceso de transición en Chile. Según la hipótesis propuesta, el autoritarismo

<sup>93</sup> J. A. Fontaine (1989).

<sup>94</sup> El apoyo del Banco Mundial fue crucial. El representante de los Estados Unidos en la Junta de Gobernadores se abstuvo de aprobar préstamos vitales a Chile entre 1985 y 1986. Si hubiera votado en contra, los préstamos habrían sido rechazados. El Gobierno de los Estados Unidos adoptó una senda menos perjudicial, probablemente porque ya se estaba produciendo una apertura política en Chile.

se hizo incoherente, llegado cierto momento, con una economía de mercado.<sup>95</sup> Habiendo alcanzado ya la libertad económica, la ciudadanía exigió también libertad política. Aunque esta es una explicación teóricamente plausible, a mi juicio carece de suficiente sustentación empírica. En primer lugar, las reformas de libre mercado no gozaron de popularidad en Chile: todas las encuestas efectuadas antes de las elecciones de 1988 y 1989 mostraban claramente que ellas eran rechazadas por la mayoría de la población.<sup>96</sup> En segundo lugar, el apoyo político de los sectores opositores procedía, en parte, de su oposición sistemática y orquestada a todas y cada una de las políticas económicas del Gobierno militar. Como se afirma en la sección 2, los principales economistas opositores nunca previeron que la economía iba a recuperarse tan rápidamente de la depresión de 1982-1983 y afirmaban que la raíz del problema radicaba en la excesiva liberalización de la economía. En 1983 los economistas de la oposición propusieron un modelo económico alternativo de orientación corporativista, algunos de cuyos elementos estuvieron también presentes en sus respectivos programas en las campañas del plebiscito de 1988 y la elección de 1989.<sup>97</sup>

Finalmente, el papel de los sectores de opositores en el proceso de transición fue relativamente ambiguo. Como ya se dijo, en 1983 pensaron que podrían obligar al general Pinochet a dejar el poder. Más tarde, en 1985, organizaron el Acuerdo Nacional con el objetivo de negociar algunos cambios en el proceso de transición, especialmente la sustitución del plebiscito de 1988 por una elección competitiva. Aunque éste fue un paso importante, fallaron en ese intento específico. Los más radicales entre los grupos opositores optaron por la vía violenta.<sup>98</sup> Los partidos opositores moderados (el demócratacristiano y los socialistas) comenzaron calmada y eficientemente a prepararse para las futuras elecciones. Sin embargo, se mostraban comprensiblemente escépticos acerca de la transparencia e imparcialidad del proceso. Sólo en enero de 1988, diez meses antes del plebiscito, llamaron a sus partidarios a inscribirse en los registros electorales.<sup>99</sup> Estos últimos respondieron acudiendo masivamente a los registros

<sup>95</sup> Véase, por ejemplo, Tironi (1990).

<sup>96</sup> Para un análisis de los resultados electorales de 1988 y 1989, véase Roberto Méndez (1989, 1990).

<sup>97</sup> Véanse, por ejemplo, Foxley y otros (1983b) y Boeninger (1985). Un comentario crítico de este último se puede encontrar en J. A. Fontaine (1983).

<sup>98</sup> En 1986 hubo un intento de asesinato contra el general Pinochet y se descubrió que ciertos grupos terroristas habían efectuado una internación masiva de armas.

<sup>99</sup> Para una discusión de la estrategia seguida por la oposición al general Pinochet, véase Tironi (1990).

electorales y los grupos opositores pudieron llevar adelante, bajo un mando unificado, una campaña muy eficaz por el "No" (vale decir, el rechazo al general Pinochet), y más tarde, en 1989, en pro del candidato a la presidencia, Patricio Aylwin. Si bien en sus críticas a las reformas económicas se habían mostrado ideológicamente atrasados, como organizadores de campañas políticas actuaron en forma moderna y pragmática.

Por eso, en mi opinión, no fue la oposición al general Pinochet la que encabezó la transición a la democracia. No eran los representantes políticos de un electorado que deseara sumar las libertades políticas a las libertades económicas recientemente adquiridas. Los líderes opositores más bien actuaron como hábiles políticos y aprovecharon el descontento generado por las políticas de austeridad económica.<sup>100</sup>

El plan político del Gobierno militar funcionó al fin, pero, irónicamente, lo hizo para beneficio de los partidos opositores. Los logros económicos fueron significativos y proporcionaron un clima de progreso económico estable, crucial para una transición política ordenada y pacífica. Sin embargo, los votantes no favorecieron al general Pinochet en 1988 ni al candidato presidencial Hernán Büchi en 1989, quien fuera uno de los arquitectos del modelo económico. No obstante, la ciudadanía fue lo suficientemente conservadora como para darles a los dos partidos de centro-derecha una importante representación en las elecciones parlamentarias de 1989 (33% de los votos).

En mi opinión, el clima de progreso económico estable ha sido un factor clave en los primeros dos años de la nueva democracia chilena. La necesidad de preservar un clima de estabilidad y crecimiento económicos ha condicionado todas las decisiones del Gobierno actual. La experiencia chilena de 1983-1984 y los experimentos heterodoxos de los ex Presidentes Alan García, en Perú, y Raúl Alfonsín, en Argentina, han sido ejemplos útiles de lo que se debía evitar. El riesgo de una crisis de confianza, acompañado por una rebelión de las mesas de dinero, ha hecho que el equipo económico actúe cautelosamente, y lo ha llevado lentamente a dejar de lado sus promesas electorales. También se han extraído lecciones positivas de las experiencias en España y México. Naturalmente, las actuales tendencias ideológicas han influido también de manera muy favorable.<sup>101</sup>

<sup>100</sup> Arturo Fontaine Talavera, Harald Beyer y Eduardo Novoa (1990); R. Méndez (1989, 1990).

<sup>101</sup> El nuevo clima ideológico internacional ha sido estudiado y difundido por muchos centros de estudios independientes fundados durante el régimen militar. Para un análisis de su papel en la transición política, véase Arturo Fontaine Talavera (1991).

De ese modo, el nuevo Gobierno ha aplicado una política económica básicamente conservadora. Este ha adherido en forma estricta a la disciplina fiscal y ha apoyado al nuevo Banco Central (actualmente independiente) en sus esfuerzos por mantener la inflación por debajo del 20%, aunque se han introducido algunos cambios potencialmente perjudiciales: se aumentaron los impuestos a las empresas, a fin de financiar el gasto público adicional, y algunas reglamentaciones se han vuelto más rigurosas, especialmente en los mercados laborales. Sin embargo, estas reformas han sido moderadas. El debate se centra ahora en si aquéllas constituyen los primeros pasos de una lenta marcha que podría culminar en la demolición del modelo o si representan simplemente unas cuantas concesiones para asegurar su vigencia en democracia. De cualquier modo, al suscribir los elementos básicos del modelo, el Gobierno de Aylwin ha hecho una contribución fundamental para el futuro de Chile: le ha conferido un carácter no partidista a un modelo construido en las peculiares circunstancias que hemos descrito.

Paradójicamente, aunque encabezada por sus adversarios políticos, la emergente democracia chilena no parece diferir mucho de lo que preveían los arquitectos del plan de transición del Gobierno militar. En el Chile contemporáneo, el ámbito de las libertades individuales ha aumentado enormemente gracias a las reformas de libre mercado aplicadas en los años anteriores. La intervención estatal ha disminuido en forma significativa y las probabilidades de regresar a las políticas de redistribución anteriores a 1973 se ven cada día más lejanas. El país, al parecer, aprecia las ventajas que presenta una economía estable y en crecimiento. Las capacidades de autodefensa que exhibe el mercado no dan pie a las tendencias populistas. La nueva democracia se muestra mucho más eficiente y segura que la antigua. Por supuesto, es demasiado pronto para formular un juicio definitivo, pero los actuales signos son indudablemente muy alentadores.

### Bibliografía

- Alamos, Rodrigo (1987). "La modernización laboral". *Estudios Públicos* 26.
- Alé, Jorge *et al.* (1990). *Estado empresario y privatización en Chile*, Santiago de Chile: Universidad Andrés Bello.
- Arellano, José Pablo y Cortázar, René (1982). "Del milagro a la crisis: Algunas reflexiones sobre el modelo económico". *Apuntes Cieplan* 31.
- *el al.* (1982). *Modelo económico chileno: Trayectoria de una crítica*. Santiago de Chile: Aconcagua.
- (1985). *Políticas sociales y desarrollo: Chile 1924-1984*. Santiago de Chile. Cieplan.
- Balassa, Bela (1984). "Experimentos de política económica 1973-1983." *Estudios Públicos* 14.
- Banco Mundial (1980). *Chile: An Economy in Transition*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Barandiarán, Edgardo (1983). "Nuestra crisis financiera". *Estudios Públicos* 12.
- Bardón, A; Cauas, J; Molina, S; Sanfuentes, A. y Zavala, J. L. (1972). *Itinerario de una crisis*. Santiago de Chile: Editorial del Pacífico.
- Becker, Garry (1958). "Competition and Democracy". *Journal of Law and Economics*. Octubre.
- Beyer, Harald (1988). "La privatización de la distribución eléctrica: El caso de Chilectra Metropolitana". *Estudios Públicos* 33.
- Bitar, Sergio (1979). *Transición, socialismo y democracia*. México: Siglo XX.
- Boeninger, Edgardo (1985). "Desafíos económicos por la construcción de la democracia". En Boeninger *et al.*, *Orden económico y democracia*. Santiago de Chile: Centro de Estudios del Desarrollo.
- Castañeda, Tarsicio (1990). *Para combatir la pobreza: Política social y descentralización en Chile durante los '80*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.
- Cauas, Jorge y De la Cuadra, Sergio (1981). "La política económica de la apertura al exterior en Chile". *Cuadernos de Economía* 54-55.
- Centro de Estudios Públicos (1987). "Estudio social de opinión pública en el Gran Santiago. Diciembre 1986-enero 1987".
- (1988). "Estudio social y de opinión pública en la población de Santiago". *Documento de Trabajo* N° 102.
- Cheyre, Hernán (1988, 1991). *La previsión en Chile: Ayer y hoy*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.
- Corbo, Vittorio (1985). "Reforms and Macroeconomic Adjustment in Chile during 1974-1983". *World Development* 13. Agosto.
- Dahl, Robert (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven Londres: Yale University Press.
- Dahse, Fernando (1979). *Mapa de la extrema riqueza*. Santiago de Chile: Aconcagua.
- Debray, Régis (1971) *The Chilean Revolution: Conversations with Allende*. Nueva York.
- Dornbusch, Rudiger y Edwards, Sebastián (1989). "Economic Crises and the Macroeconomics of Populism in Latin America: Lessons from Chile and Peru", *mimeo*, NBER.
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York: Harper and Row.



- Edwards, Sebastián y Edwards C., Alejandra (1987). *Monetarism and Liberalization: The Chilean Experiment*. Cambridge: Ballinger.
- Encina, Francisco (1911). *Nuestra inferioridad económica: Sus causas sus consecuencias*. Santiago: Editorial Universitaria (quinta edición: 1981)
- Falcoff, Mark (1989). *Modern Chile: A Critical history*. New Jersey: New Brunswick.
- Ffrench-Davis, Ricardo (1974). "La importancia del cobre en la economía chilena". En Ffrench-Davis y Tironi (eds.), *El cobre en el desarrollo nacional*. Santiago de Chile: Cieplan.
- y Muñoz, Osear. "Desarrollo económico, inestabilidad y desequilibrios políticos en Chile: 1950-1989". *Estudios Cieplan* 28.
- Fontaine Aldunate, Arturo (1980). "Más allá del Leviatán". *Estudios Públicos* 1.
- Fontaine Aldunate, Arturo (1983). "Mirando hacia el próximo futuro político de Chile". *Estudios Públicos* 12.
- Fontaine Aldunate, Arturo (1988). *Los economistas y el Presidente Pinochet*. Santiago: Zig-Zag.
- Fontaine, Juan Andrés (1980). "Democracy and Income Redistribution: The Case of LDCs". *Mimeo*.
- (1983a). "¿Qué pasó con la economía chilena?". *Estudios Públicos* 11.
- (1983b). "La planificación concertada". *Economía y Sociedad*.
- (1989) "The Chilean Economy in the Eighties: Adjustment and Recovery". En Edwards y Larraín (eds.), *Debt, Adjustment and Recovery*. Oxford: Basil Blackwell.
- (1990). "Observaciones sobre la experiencia macroeconómica chilena de 1985-1989". *Estudios Públicos* 40.
- Fontaine Talavera, Arturo (1992). "Sobre el pecado original de la transformación capitalista chilena". Centro de Estudios Públicos. *Mimeo*. Santiago de Chile.
- Beyer, Harald y Novoa, Eduardo. "Democracy and Dictatorship in Chile". En Goodman y Morotz-Baden (eds.), *Fighting the War of Ideas: Latin America*. Dallas: National Center for Policy Analysis.
- Foxley, Alejandro y Muñoz, Osear (1974). "Redistribución del ingreso, crecimiento económico y estructura social: El caso chileno". En Foxley (ed.), *Distribución del Ingreso*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Foxley, Alejandro (1983a). *Latin Experiments in Neo-Conservative Economics*. Berkeley: University of California Press.
- *et al.* (1983b). *Reconstrucción económica para la democracia*. Santiago: Cieplan y Ed. Aconcagua.
- Glade, William (1991). "Further Observations of Chile". En Glade (ed.), *Privatization of Public Enterprises in Latin America*. San Francisco: International Center for Economic Growth.
- Góngora, Mario (1981). *Ensayo histórico sobre la noción del Estado en Chile*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Gregoire, J. y Ovando, H. 1974. "El mercado de capitales en Chile". *Estudios Monetarios* III. Santiago de Chile: Banco Central de Chile.
- Guzmán, Jaime (1980). "La definición constitucional". *Realidad* 2. [Incluido en Arturo Fontaine Talavera (1991), "El Pensamiento de Jaime Guzmán", *Estudios Públicos* 42.]
- (1982). "El sentido de la transición". *Realidad*, 38. [Incluido en Arturo Fontaine Talavera (1991), "El Pensamiento de Jaime Guzmán", *Estudios Públicos* 42.1]

- Hachette, Dominique y Lüders, Rolf (1992). "Privatizing the Economy: The Chilean Case". Banco Mundial (por publicarse).
- Harberger, Arnold (1959). "The Dynamics of Inflation in Chile" *Measurement in Economics: Studies in Mathematical Economics and Econometrics*. California: Stanford University Press.
- (1982). "The Chilean Economy in the 1970's: Crises Stabilization, Liberalization, Reform". En Brunner y Metzger (eds.), *Economic Policy in a World of Change*. Carnegie-Rochester Series on Public Policy, vol. 17. Nueva York: North-Holland.
- Heskia, Isabel (1980). "Distribución del ingreso en el Gran Santiago 1957-1979". Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- Hirschman, A. (1963), "Inflation in Chile". *Journeys Towards Progress*. The Twentieth Century Fund.
- Kast, Miguel (1984). "Política económica y desarrollo social en Chile". *Estudios Públicos* 13.
- Krueger, Arme (1974). "The Political Economy of a Rent-Seeking Society". *American Economic Review*, Vol. 64, N° 3.
- Lagos Ricardo (1961). *La concentración del poder económico*. Santiago: Editorial del Pacífico.
- Lal, Deepak (1983). *The Poverty of Development Economics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Larraín, Felipe y Meller, Patricio (1990). "La experiencia socialista-populista chilena: La Unidad Popular, 1970-73". *Cuadernos de Economía* 82.
- Larraín, Felipe (1991). "Public Sector Behavior in a Highly Indebted Country: The Constrasting Chilean Experience". En Larraín y Selowsky (eds.), *The Public Sector and the Latin American Grises*. San Francisco: International Center for Economic Growth.
- Larroulet, Cristian (1984). "Reflexiones en torno al Estado empresario en Chile". *Estudios Públicos* 14.
- (1991). *Soluciones privadas a problemas públicos* (Ed.). Santiago: Instituto Libertad y Desarrollo.
- Lavín, Joaquín (1980). *El enriquecimiento de las personas en Chile*. Concepción: Ciencia y Tecnología.
- Little, Ian (1982). *Economic Development: Theory, Policy and International Relations*. Nueva York: Basic Books.
- Lüders, Rolf y Arbildua, Beatriz (1969). "Una evaluación comparada de tres programas antiinflacionarios en Chile". *Cuadernos de Economía* 14. Abril.
- MAMALAKIS, M., MUÑOZ, O., FONTAINE, J. A. (1984). "Los últimos diez años de historia económica". *Estudios Públicos* 15.
- Marcel, María V. (1989), "La Privatización de las empresas públicas en Chile 1985-1988". Cieplan, *Notas Técnicas*, 125.
- Méndez, Juan Carlos (1979). *Chilean Economic Policy* (Ed.). Santiago de Chile.
- (1980). *Panorama socio-económico de Chile*. Santiago de Chile.
- Méndez, Roberto *et al.* (1989). "¿Por qué ganó el 'No'?". *Estudios Públicos* 33.
- Méndez, Roberto (1990). "La opinión pública y la elección presidencial de 1989". *Estudios Públicos* 38.
- Moulian, Tomás y Vergara, Pilar (1980). "Estado, ideología y políticas económicas en Chile: 1973-1978". *Estudios Cieplan* 3.
- Peltzman, Sam (1976). "Towards a More General Theory of Regulation". *Journal of Law and Economics*. Agosto.
- Petras, James (1969). *Politics and Social Forces in Chilean Development*. Los Angeles: UCLA Press.

- Pinto, Aníbal (1959). *Chile: Un caso de desarrollo frustrado*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Pinera, José (1990). *La revolución laboral*. Santiago de Chile: Zig-Zag.
- (1991). *El cascabel al gato*. Santiago de Chile: Zig-Zag.
- (1991). "The Path to Privatization in Chile". En Celade (ed.), *Privatization of Public Enterprises in Latin America*. San Francisco: International Center for Economic Growth.
- (1992). "Chile: el poder de una idea". En Levine (ed.), *El Desafío Neoliberal*. Barcelona: Editorial Norma S. A.
- Sierra, E. (1970). *Tres ensayos de estabilización en Chile*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Sjaastad, Larry (1974). "Why Stable Inflation Fail: An Essay in Political Economy". *Mimeo*
- Smith, Adam (1776). *The Wealth of Nations*. Nueva York: Modern Library, the Cannon Edition.
- Stigler, George (1970). "Director's Law of Public Income Redistribution". *Journal of Law and Economics*. Abril.
- (1972). "Economic Competition and Political Competition". *Public Choice*. Agosto.
- Tironi, Eugenio (1990). *Autoritarismo, modernización y marginalidad*. Santiago de Chile: Ediciones Sur.
- Valdés, A., Hurtado, H. y Mulnick, E. (1990). "Trade, Exchange Rate and Agricultural Pricing Policies in Chile". Vol. 1 y 2. Banco Mundial *Comparative Studies*. [Reimpreso en Krueger, Schiff y Valdés (eds.), *Economía política de las internaciones de precios agrícolas en América Latina*. (CINDE, 1990).]
- Valdés, Juan Gabriel. (1989). *La Escuela de Chicago: Operación Chile*. Buenos Aires: Zeta S. A.
- Valenzuela, Arturo (1978). *The Breakdown of Democratic Regimes: Chile*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- y Valenzuela, Samuel (1986). "Party Oppositions under the Chilean Authoritarian Regime". En Valenzuela (eds.), *Military Role in Chile*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Veliz, Claudio (1980). *The Centralist Tradition of Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Vergara, Pilar (1985). *Auge y caída del neoliberalismo en Chile*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Walters, Alian (1987). "Privatization". *Estudios Públicos* 27.
- Wisecarver, Daniel (1986). "Regulación y desregulación en Chile: Septiembre 1973 a septiembre 1983." *Estudios Públicos* 22. □