

Ricardo Ffrench-Davis y Barbara Stallings
Editores

Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973



CIENCIAS SOCIALES



CEPAL

CAPÍTULO 1

Las reformas estructurales y el desempeño socioeconómico

Barbara Stallings*

Introducción

El proceso de reformas estructurales ocurrido en Chile resulta único en América Latina por haber comenzado tempranamente y ofrecer, en consecuencia, un dilatado marco temporal para evaluar su impacto. También quizás lo sea por haber logrado un crecimiento elevado y sostenible, un auge de las exportaciones, un desempleo reducido e índices de pobreza declinantes. Aunque esta trayectoria se ha visto empañada en parte por la desaceleración que comenzó a fines de los años noventa, el éxito también le fue esquivo al proceso de reformas en sus primeros años. En otras palabras, las casi tres décadas transcurridas desde que aquéllas comenzaron en 1973 no constituyen un todo único: constituyen varios subperíodos, con características muy distintas y resultados diferentes. La secuencia cronológica de estos subperíodos es compleja, pues no todas las reformas comenzaron simultáneamente y el proceso no fue lineal. En todo caso, se pueden identificar cuatro subperíodos principales:

- El primero (1973-81) comenzó apenas se produjo el Golpe de Estado que instauró al gobierno militar. Su característica principal fue la aplicación rígida e ideológica de un conjunto de reformas estructurales y políticas macroeconómicas que derivaron en un desempeño altamente volátil, culminando en una grave crisis cambiaria y bancaria.

* La autora agradece los comentarios de Ricardo Ffrench-Davis, Felipe Jiménez, Alejandra Mizala y Graciela Moguillansky. Además, aprecia la ayuda de Heriberto Tapia con los cuadros estadísticos.

- El segundo subperíodo (1982-84) abarcó la crisis propiamente tal y sus repercusiones inmediatas, cuando se revirtieron las políticas adoptadas previamente a fin de encarar las secuelas de la crisis, la más grave que había enfrentado Chile desde los años treinta.
- En el tercer subperíodo (1985-89) hubo un retorno a la idea central del proceso de reforma inicial, pero con una gestión más flexible, especialmente con respecto a las variables de corto plazo. El resultado fue un repunte del desempeño económico, si bien parte importante del mejoramiento se debió a la recuperación de la crisis.
- El cuarto subperíodo (1990 hasta el presente) mostró cambios de distinta naturaleza frente a las reformas. Por una parte, éstos se desaceleraron a comienzos de los años noventa, puesto que el grueso de la agenda ya se había completado; no obstante, en el segundo lustro de la década se emprendieron nuevas iniciativas, entre ellas: una nueva rebaja de aranceles y una reanudación de las privatizaciones (sobre todo mediante el uso de “concesiones”). Por otra parte, si bien los nuevos gobiernos democráticos optaron por mantener los lineamientos principales del modelo económico pre-existente, le introdujeron ajustes importantes, particularmente en los ámbitos regulador y social y en el manejo macroeconómico. A pesar de los problemas surgidos a partir de 1998 en relación con la crisis asiática, este período exhibió un sólido desempeño económico y social, basado en la madurez de las reformas y una hábil gestión macroeconómica.

El presente capítulo analiza las reformas y su impacto en cuatro secciones. La sección 1 reseña los antecedentes históricos del período anterior a las reformas (años sesenta y comienzos de los setenta) y caracteriza las condiciones iniciales en que éstas comenzaron a materializarse en 1973-74. La sección 2 examina el proceso de reformas *per se*, concentrándose en siete áreas: liberalización de las importaciones, liberalización financiera interna, apertura de la cuenta de capitales, privatización, reforma laboral, reforma de pensiones y reforma del sector salud; un análisis más exhaustivo al respecto se presenta en

otros capítulos de este libro. La sección 3 sintetiza el desempeño de aquéllas en términos de crecimiento, inversión, ahorro, exportaciones, empleo, salarios, pobreza, distribución del ingreso y gasto social. Naturalmente, las reformas no son la única explicación de estos resultados. Además del contexto internacional, otro conjunto particularmente importante de variables está constituido por la política macroeconómica. Dada su importancia, constituye el tema de un capítulo aparte, que va a continuación de éste. Por último, la sección 4 sugiere algunas lecciones de política que otros países podrían extraer de la experiencia chilena con las reformas estructurales.

1. El período pre-reforma y las condiciones iniciales

En el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, Chile había estructurado una típica economía protegida, donde el Estado desempeñaba un papel prominente, basado en lo que suele conocerse como industrialización mediante sustitución de importaciones (ISI). De hecho, el caso chileno era un ejemplo más bien extremo de ese modelo:¹ los aranceles eran muy elevados, las cuotas aplicadas al ingreso de bienes importados eran omnipresentes, los flujos de capital extranjero estaban restringidos y el Estado controlaba –directa o indirectamente– una parte considerable de la actividad económica. Estas características cobraron mayor relieve durante los gobiernos centristas del Presidente Eduardo Frei Montalva (1964-70) e izquierdista del Presidente Salvador Allende Gossens (1970-73) (Stallings, 1978). Pero fueron sustantivamente alteradas después del golpe militar del 11 de setiembre de 1973.

El gobierno de Frei propició simultáneamente políticas macroeconómicas estables y un papel activo del Estado en la economía. Así, privilegió la estabilización e introdujo políticas innovadoras como el tipo de cambio “reptante” (Ffrench-Davis, 2001, cap.IV). Al mismo tiempo, llevó a cabo la “chilenización” del cobre e inició una amplia reforma agraria. Estos objetivos –a veces contradictorios– llevaron a la

1 Véase Morley, Machado y Pettinato (1999) para índices comparativos del grado de cierre económico y dominio estatal de la economía en 19 países latinoamericanos.

polarización política y, pese a un desempeño económico aceptable (véase el cuadro 1.1), a la derrota del candidato del gobierno en la elección de 1970.

Cuadro 1.1
Condiciones iniciales antes de las reformas, 1965-1973

| Variable | 1965-1970 | 1971-1973 |
|-----------------------------------|-----------|-----------|
| PIB | | |
| (porcentaje de variación) | 4.0 | 1.2 |
| Exportaciones | | |
| (porcentaje de variación) | 2.3 | -4.2 |
| Precios al consumidor | | |
| (porcentaje de variación) | 26.3 | 293.8 |
| Desempleo | | |
| (porcentaje de la fuerza laboral) | 5.9 | 4.7 |
| Salario real | | |
| (1970=100) | 84.2 | 89.7 |
| Inversión | | |
| (porcentaje del PIB) | 19.3 | 15.9 |
| Balanza fiscal | | |
| (porcentaje del PIB) | -2.5 | -11.5 |

Fuente: French-Davis (2001: cuadro 1.2).

El gobierno de Allende mostraba contradicciones todavía mayores. Comprometida a allanar el camino para la transición al socialismo, la coalición de la Unidad Popular completó rápidamente la nacionalización de la industria del cobre, intensificó la reforma agraria y tomó el control de muchas de las grandes industrias y bancos del país. Sin embargo, a diferencia de la administración Frei, no pudo mantener el control macroeconómico. En parte, esto obedeció a las actividades internas y externas de la oposición dirigidas a desestabilizar el gobierno, pero también a que las propias políticas impulsadas no eran viables. De este modo, la demanda doméstica se expandió merced al enorme incremento del gasto público, que no podía financiarse; los incrementos salariales superaron la capacidad de las empresas para solventarlos; y las exportaciones cayeron, a la vez que el capital extranjero dejó de afluir. Si a todo ello se suma el deterioro en los términos de intercambio ocurrido en este período, se obtiene como resultado unos desequilibrios que no podían sostenerse.

La polarización condujo esta vez a un golpe militar brutal apenas transcurridos tres de los seis años de mandato del Presidente Allende. Aunque al principio el nuevo régimen militar carecía de una estrategia económica, a mediados de 1975 un grupo de economistas de la Universidad Católica de Chile vinculado estrechamente a la Universidad de Chicago (de ahí el apodo de los “Chicago Boys”) adquirió supremacía en cuanto a la formulación de políticas. Su ingreso al gobierno se sustentó en un conjunto de planes para crear una economía de mercado de libro de texto, basada en un conjunto de reformas estructurales y de políticas macroeconómicas que son motivo de análisis en este libro.

Las condiciones iniciales que este grupo de técnicos afrontó fueron enormemente difíciles (véanse Larraín y Meller, 1991; Ffrench-Davis, 2001, cap.I), pero también los remedios propuestos a menudo crearon tantos problemas como aquéllos que solucionaron. Como puede observarse en los cuadros 1.1 y 2.1, los desequilibrios macroeconómicos en 1973 eran graves: la tasa media de crecimiento del PIB fue baja para el período 1971-73 en su conjunto (y negativa en el año 1973); las exportaciones cayeron durante todo el período; la inversión disminuyó a un 16% del PIB, como un rechazo del sector privado a las nacionalizaciones; el déficit fiscal subió a un promedio de 11.5% del PIB; el desempleo se mantuvo artificialmente bajo, mientras los salarios reales cayeron al dispararse los precios al consumidor a casi 300% promedio para los tres años (606% en 1973). Estas condiciones macroeconómicas se combinaron con distorsiones estructurales: un arancel medio de casi 100%, un tipo de cambio muy sobrevaluado y controles cambiarios estrictos, tasas de interés real negativas y control del gobierno sobre un alto porcentaje de la producción. Los Chicago Boys se propusieron cambiar todo esto.

2. Las reformas estructurales, 1973-2000

El nuevo equipo económico introdujo reformas tanto económicas como sociales, pero es conveniente examinarlas por separado. No sólo porque la índole de sus áreas temáticas es diferente, sino por sus

significativas distancias temporales en que fueron aplicadas. Así, las reformas económicas comenzaron muy poco después de que el gobierno militar asumió el poder, mientras que cambiaron hacia un mayor pragmatismo después de la crisis de los años ochenta. En cambio, las reformas sociales comenzaron más tarde, poco antes de la crisis, y a diferencia de aquéllas, no experimentaron grandes alteraciones sino hasta después de que retornó el gobierno democrático en 1990.

a) Reformas económicas

Las cuatro reformas económicas que analizamos aquí –liberalización de las importaciones, liberalización financiera interna, apertura de la cuenta de capital y privatización– fueron los elementos principales del tránsito hacia una economía más abierta, dominada por el sector privado. El cuadro 1.2 reseña los principales cambios de política involucrados.

i) Reforma comercial

Entre las primeras reformas económicas realizadas por el gobierno militar estuvo la relacionada con el comercio internacional.² Sus proponentes criticaron la protección existente, aduciendo que reducía la eficiencia de las empresas, perjudicaba a los consumidores y exportadores con precios elevados y fomentaba una conducta captadora de rentas (*rent-seeking behavior*). Aunque algunos consideraban válido el argumento de apoyar la industria naciente, señalaron la dificultad de eliminar la protección una vez implantada.

En función de tales argumentos, se eliminaron las barreras no-arancelarias y el antiguo sistema arancelario –con tasas elevadas y amplia dispersión–, reemplazándose por otro con tasas más bajas y una estructura más uniforme. En una primera etapa hasta 1975, se hizo hincapié en eliminar las cuotas, reducir los aranceles muy elevados hasta

2 Además del capítulo de Agosin (en este volumen), véanse las fuentes siguientes sobre liberalización comercial: Ffrench-Davis (1980), Edwards y Cox Edwards (1987), de la Cuadra y Hachette (1992), Meller (1996), CEPAL (1997), Hachette (2000), Ffrench-Davis (2001, cap.III).

Resumen de las reformas económicas 1974-2000

| Reforma | 1974-1981 | 1982-1984 | 1985-1989 | 1990-2000 |
|-------------------------------------|---|---|---|--|
| Liberalización de las importaciones | Eliminar las barreras no arancelarias; reducir las tasas arancelarias de 94% en promedio (con alta dispersión) a una tasa uniforme de 10%. | Elevar los aranceles a 35%; imponer sobretasas a muchos productos. | Rebajar los aranceles a una tasa uniforme de 15%; mantener las sobretasas en algunos casos. | Rebajar los aranceles a una tasa uniforme de 11%; anunciar una nueva rebaja a 6% para el 2003; acuerdos de comercio preferencial introducen la dispersión de tasas. |
| Liberalización financiera doméstica | Eliminar los topes a las tasas de interés; eliminar las exigencias de crédito dirigido; reducir el encaje de 80% a 10% (depósitos a la vista); eliminar las restricciones a los empréstitos externos; establecer seguro de depósitos; relajar la regulación y la supervisión. | Intervenir y liquidar los bancos insolventes; adquirir préstamos no redituables; recapitalizar los bancos; reprogramar los préstamos. ^{iv} | Nueva Ley de Bancos (1986): incrementar la transparencia del riesgo crediticio; limitar los préstamos a prestatarios "relacionados"; eliminar el seguro de depósito (salvo para los pequeños depositantes y los depósitos a la vista); incrementar la razón capital-activos; restringir la definición de insolvencia. | Adoptar la razón capital-activos de 8% del BIS; ampliar la capacidad de los bancos para dedicarse a otras actividades, incluidas las inversiones internacionales. |
| Apertura de la cuenta de capitales | Permitir que los individuos o empresas traigan libremente capital al país, sujeto a las limitaciones de montos y vencimientos; relajar las regulaciones sobre las operaciones cambiarias de las instituciones financieras; permitir que los bancos extranjeros establezcan sucursales; establecer trato igual para los bancos extranjeros y nacionales. | Suspender temporalmente el pago de la deuda; restablecer los controles cambiarios; reintroducir otras medidas para regular la salida de fondos. | Eliminar gradualmente los controles; otorgar autonomía al banco central, permitiendo todas las actividades que no estén prohibidas expresamente; establecer un plan de conversión de deuda para ofrecer nuevos incentivos a la entrada de capital. | Aplicar el encaje de un año a las entradas financieras en épocas de abundancia, con un 30% como tasa máxima; inspeccionar las aplicaciones de la IED para impedir la evasión del encaje; a medida que disminuyan las entradas de capital, reducir el encaje a 10%, y luego 0%. |
| Privatización | Devolver las empresas "intervenidas" a los propietarios originales; vender las empresas de propiedad estatal de los servicios industriales, financieros y públicos, y del sector transporte. | Intervenir 60% de los activos bancarios privados, y muchas empresas no financieras endeudadas con bancos insolventes. | Reprivatizar las empresas intervenidas; privatizar (total o parcialmente) 27 de las empresas más grandes que todavía estaban en el sector público. | Completar la privatización de algunas empresas, vender otras; iniciar el proceso de incorporar el capital privado en los sectores de infraestructura mediante "concesiones". |

Fuente: Véase el texto.

ADICIONALES: Véase el texto de la página 1001-1007.

un máximo de 220% y limitar la dispersión. Luego, entre 1975 y 1977, las tasas máximas fueron disminuidas a un rango de 10-35%, con una media que cayó a 20%. En una tercera etapa, a fines de 1977, se anunció una tasa uniforme de 10% que entraría en vigor en junio de 1979.

El arancel uniforme de 10% sólo duró un poco más que la crisis de balanza de pagos que aquél contribuyó a detonar en 1982. Así, en marzo de 1983, como parte del intento para reactivar la economía, los aranceles se elevaron a 20% y luego a 35%, en setiembre de 1984. Además, se impusieron sobretasas a un número importante de productos. En 1985, a medida que remitían los efectos de la crisis, las tasas se redujeron nuevamente a 30% en marzo y 20% en junio, y a 15% en enero de 1988. La disposición a elevar los aranceles y utilizar sobretasas para afrontar los problemas económicos, para luego reducirlos gradualmente, contrastó con el enfoque más rígido de los años setenta.

Sólo después que asumió el gobierno democrático hubo una mayor liberalización del comercio. En 1991, se adoptó una tasa uniforme de 11% y, tras un amplio debate, se anunció en 1998 una declinación gradual que llevaría la tasa a 6% en 2003. Al mismo tiempo, en un proceso menos transparente, los diversos acuerdos comerciales preferenciales que se negociaron en este período reestablecieron hasta cierto punto tasas arancelarias diferenciadas.

La idea original cuando se iniciaron las reformas comerciales fue que la política cambiaria complementaría la liberalización de las importaciones, a fin de compensar a los productores por la protección que estaban perdiendo y ofrecer incentivos a los exportadores. Como se observará en el capítulo 2, esto funcionó en los primeros años, pero a fines de los setenta, el tipo de cambio se estaba utilizando para otros objetivos. El resultado fue un déficit comercial y en cuenta corriente abultado y creciente, que contribuyó a la crisis de comienzos de los años ochenta. En el segundo lustro de los años ochenta (y el primero de los noventa), el tipo de cambio se volvió a utilizar activamente para promover la competitividad comercial, pero la apreciación registrada a fines de la última década –fomentada por un elevado ingreso de capitales– generó una nueva asincronía con la reanudación de la apertura comercial. Este proceso es uno de varios ejemplos de las contradicciones existentes entre las reformas estructurales y las políticas macroeconómicas.

ii) Liberalización financiera interna

La liberalización financiera interna fue otra reforma temprana del gobierno militar.³ En el período de la ISI, el sistema financiero doméstico era un instrumento importante que utilizaba el gobierno para controlar la economía. Las tasas de interés las establecía el gobierno (siendo a menudo negativas *ex post*), el encaje era elevado, una parte sustancial del crédito se asignaba conforme a instrucciones administrativas, y los bancos de propiedad del Estado alcanzaban una alta participación del mercado. Aduciendo que estas características conducían a un ahorro escaso, una baja monetización de la economía y una asignación ineficiente de recursos (“represión financiera”), a fines de 1973 se inició la liberalización del mercado financiero.

Las reformas del período 1973-81 pueden agruparse en cuatro categorías. Primero, se puso término a las restricciones a la intermediación financiera: se levantaron las exigencias de crédito dirigido; se redujo el encaje; fueron limitadas las restricciones a los préstamos externos, para después eliminarlas por completo, y se autorizó la operación de “financieras” (instituciones financieras no reguladas). En segundo término, se procedió a liberalizar las tasas de interés: a fines de 1975, los bancos quedaron en absoluta libertad para fijar las tasas de préstamos y depósitos, debiendo sólo fijar un “máximo convencional” a las primeras. Luego y como complemento de las primeras dos medidas, se privatizó el sector bancario, entre cuyas principales consecuencias figuró el fomentar el crecimiento de los “grupos” económicos. Sólo el Banco del Estado quedó en poder del sector público. También como parte del proceso de privatización, las instituciones extranjeras fueron autorizadas a operar en Chile. Por último, se introdujo un sistema de garantía de depósitos.

Producto del mercado no regulado imperante, el crédito se expandió de manera espectacular, las tasas de interés se dispararon, se desatendieron las normas prudenciales y muchos bancos se tornaron

3 Respecto de la liberalización financiera interna, véase el capítulo de Held y Jiménez (en este volumen). Véanse, asimismo, Arellano (1983), Held y Szalachman (1989), Valdés-Prieto (1994), Larraín (1997), Sanhueza (1999), Reinstein y Rosende (2000).

insolventes. Así, una grave crisis financiera se sumó a la de balanza de pagos ya mencionada. A partir de 1981 (es decir, antes de la moratoria mexicana de agosto de 1982), aquélla obligó a la Superintendencia de Bancos a intervenir muchas instituciones financieras, incluidos los dos bancos principales del país. Algunas instituciones fueron liquidadas y otras rescatadas mediante diversos instrumentos. La transferencia de préstamos incobrables al Banco Central, el acceso a las divisas a una tasa preferencial, la recapitalización mediante la emisión de nuevas acciones (subsidiadas) y la reprogramación de deudas elevaron los costos directos del programa de rescate al equivalente del 35% del PIB de la época (Sanhueza, 1999).

En el período que siguió a la crisis, surgió una nueva actitud con respecto a la regulación y supervisión del sector bancario. La Ley General de Bancos de 1986 –que pasó a ser un ejemplo para la región– fortaleció las facultades de la Superintendencia; restringió los límites a los créditos otorgados a partes “relacionadas”; clasificó las carteras por categoría de riesgo; estableció requisitos para las pérdidas previstas por préstamos, liberando así el capital y las reservas para confrontar acontecimientos imprevistos, y fortaleció la adecuación de capital. Limitó también la garantía de los depósitos a fin de que los depositantes se volvieran más vigilantes. Sin embargo, no sería sino hasta la revisión de la Ley de Bancos en 1997 que Chile hizo suyo el coeficiente de capital de 8% exigido por el Banco de Pagos Internacionales. A su vez, las actividades bancarias se extendieron a otras áreas, incluida la inversión internacional.

iii) Apertura de la cuenta de capitales

La liberalización financiera internacional o la apertura de la cuenta de capitales estuvo estrechamente relacionada con la liberalización financiera interna.⁴ Los controles de capitales solían ser un complemento del proteccionismo comercial y la represión financiera

4 Respecto de la apertura de la cuenta de capitales, véanse el capítulo de Ffrench-Davis y Tapia (en este volumen) y también Ffrench-Davis y Arellano (1981), Labán y Larraín (1994), Valdés-Prieto (1994), De Gregorio, Edwards y Valdés (2000), Le Fort y Lehmann (2000), Ffrench-Davis (2001, caps. V, VII y IX).

en el período pre-reforma. Permitían que los gobiernos regularan el monto de divisas que podía sacarse del país y exigían que los exportadores de productos tradicionales convirtieran los dólares en moneda local a tasas inferiores a las del mercado. Había además otras restricciones más concretas para determinados tipos de flujos de capital. La inversión extranjera directa constituía un ejemplo principal de tales restricciones con límites impuestos a los sectores donde se podía invertir y a la repatriación de capital y la remesa de utilidades. En Chile como en otros países, los partidarios de las reformas sostenían que los controles de capital conducían al mercado negro de divisas, quitándole al gobierno muchas funciones y generando un comportamiento captador de rentas. Se decía, asimismo, que limitaban el acceso de las empresas locales al capital extranjero y a los recursos complementarios de tecnología y mercados.

Sin embargo, la apertura de la cuenta de capital fue más lenta y gradual que la reforma comercial y la liberalización financiera interna, no porque las autoridades no la favoreciesen; claramente era un componente esencial del paquete de reformas globales que se estaba implementando. El problema consistía en la percepción de que una gran afluencia de capital podía socavar la política anti-inflacionaria, que constituía una de las prioridades principales de entonces, según lo explicado en el capítulo 2.

Así, la apertura de la cuenta de capitales antes de la crisis de 1982 ocurrió en dos etapas. La primera involucró a los actores extranjeros y nacionales no-bancarios. Desde 1974, los extranjeros fueron autorizados a ingresar dinero a Chile sin restricciones y se modificó la ley de inversión extranjera (Decreto 600), otorgando un trato igualitario a extranjeros y nacionales chilenos y permitiendo el acceso al mercado formal de divisas para la repatriación de capital (transcurridos tres años) y la remesa de utilidades. Así, a partir de 1975 la cuenta de capital quedó plenamente abierta para los extranjeros y agentes nacionales no-bancarios (Valdés-Prieto, 1994, pp. 363-64). Tras el retiro de Chile del Pacto Andino, en 1976, los bancos extranjeros fueron autorizados a operar en el país.

El segundo paso en la apertura de la cuenta de capitales involucró a los bancos chilenos: a fines de 1977, se les permitió intermediar los

créditos extranjeros, aunque con limitaciones, y en 1979 se estableció un encaje no remunerado para los créditos inferiores a 66 meses plazo (las tasas variaban según el vencimiento, con un encaje de 100% para los créditos a menos de 24 meses). Sin embargo, esta medida no fue una barrera efectiva contra el ingreso de capitales externos, pues el mercado principal estaba constituido por créditos con vencimiento superior a 66 meses. Los dos últimos cambios del período para el sector bancario se produjeron en abril de 1980, cuando los bancos nacionales fueron autorizados a obtener empréstitos y otorgar préstamos en el exterior en condiciones similares a las instituciones no-bancarias, y en 1981, al autorizárselos para abrir sucursales en el exterior. Así, estas reformas intensificaron la entrada de capital extranjero y contribuyeron a la crisis de 1981-82.

El proceso de liberalización continuó incluso durante los primeros meses de la crisis financiera, pues se redujo el encaje y se permitió que los bancos tomaran posiciones de cambio con una concentración crediticia máxima de 50% del capital más reservas. No obstante, en setiembre de 1982 la situación cambió radicalmente: se reintrodujeron los controles cambiarios, se reimpusieron las cuotas a las compras individuales de divisas y se redujo la proporción máxima de los ingresos de exportación que podían retenerse en el exterior. Tras la suspensión de la amortización de la deuda, en febrero de 1983, también se reintrodujo un período mínimo para el pago de las importaciones.

Al amainar la crisis, las restricciones fueron levantadas gradualmente, pero no fue sino hasta 1989 que ocurrió otro cambio importante. En ese año, se otorgó autonomía al Banco Central, y la regulación de las operaciones cambiarias pasó de un sistema donde todas las operaciones estaban prohibidas, a menos que se autorizaran explícitamente, a otro en que todas estaban permitidas, salvo que fuesen prohibidas explícitamente. Otra innovación del segundo lustro de los años ochenta fue la introducción de un plan de conversión de deuda, mediante el cual extranjeros y chilenos podían comprar deuda local a precios rebajados y cambiarla al equivalente de su valor nominal en pesos para efectuar inversiones directas.

En los años noventa, continuó disminuyéndose las restricciones a las salidas de capitales: los bancos comerciales, fondos de pensiones

y otros agentes fueron facultados para invertir cantidades crecientes de sus recursos en el exterior, y los exportadores pudieron mantener una mayor proporción de sus ingresos de divisas, en lugar de venderlas al Banco Central. Sin embargo, simultáneamente con el incremento de la afluencia de capitales a América Latina en general y a Chile en particular, se utilizó varios mecanismos para limitar la entrada de divisas. Así, en junio de 1991, se introdujo un encaje no remunerado de 20% a los créditos externos (Ffrench-Davis, 2001, cap.IX), el cual debía mantenerse en el Banco Central por un mínimo de noventa días y un máximo de un año y el impuesto de 1.2% al crédito interno se hizo extensivo a los créditos externos. Aunque ambos gravámenes tenían un costo marginal nulo para los préstamos con vencimiento a más de un año, eran muy onerosos para los flujos a corto plazo. Con el tiempo, al seguir creciendo las entradas de capitales, recrudescieron las restricciones. Entre otras medidas, se incrementó a 30% el encaje en 1992, pero con la escasez de fondos externos asociada a la crisis asiática, se redujo a 10% y luego a cero (sin embargo, las autoridades anunciaron que la tasa podría elevarse nuevamente, si las circunstancias lo exigían).

iv) Privatización

El cuarto elemento del proceso de reforma económica fue la privatización.⁵ La gran concentración del aparato productivo en manos del gobierno a fines del período de Allende provocó críticas por el excesivo poder del Estado frente al sector privado y el resto de la sociedad, así como por la gestión ineficiente, los déficit que absorbían los recursos públicos y la falta de competitividad de las empresas estatales.

Tras el golpe militar de 1973, uno de los primeros actos del nuevo gobierno fue devolver a sus propietarios un grupo de empresas cuya operación estaba bajo el control del Estado, pero cuya propiedad no se había transferido legalmente (las empresas “intervenidas”); en esta condición figuraban más de 300 empresas, principalmente del sector

5 Respecto de la privatización, véanse Moguillansky (en este volumen) y Marcel (1989), Hachette y Lüders (1992), Muñoz (1993), Bitrán y Sáez (1994), Larroulet (1994), Hachette (2000).

industrial. El requisito principal para su restitución fue que los antiguos propietarios no entablaran ninguna acción judicial contra el gobierno, aunque en algunos casos también involucraba otras condiciones (empleo, inversión). También se devolvieron muchos predios agrícolas.

Otro conjunto de privatizaciones en el período anterior a la crisis de 1982 incluyó la venta de unas 200 empresas de los sectores industrial, financiero y comercial, que en su mayoría habían sido adquiridas durante el gobierno de Allende. En este caso, las dos principales formas de privatización fueron las ventas directas (en especial, tratándose de la pequeña empresa) y las subastas públicas (para la gran empresa). Estas últimas perseguían maximizar el precio abonado por la venta de un paquete de acciones que garantizaba el control de la entidad. Muchas empresas fueron adquiridas con créditos —además subsidiados— de instituciones gubernamentales, utilizando como garantía los propios activos de aquéllas. El resultado fue acelerar la formación de conglomerados y aumentar considerablemente la concentración de la propiedad. En múltiples casos, también los bancos fueron adquiridos por los mismos grupos, creando así medios adicionales para incrementar sus haberes.

Durante la grave crisis financiera de 1981-82, varias instituciones financieras —incluidos los dos bancos más grandes del país— quebraron y fueron intervenidas por el gobierno, con el resultado que muchas empresas no financieras muy endeudadas volvieron también al control estatal. Es posible que la concentración de los medios de producción en manos estatales alcanzada en 1983 haya sido incluso mayor que durante el período de Allende, lo que movió a algunos comentaristas a referirse a ella como “la vía Chicago al socialismo”.

Siguiendo el mismo patrón verificado en otras reformas, tan pronto como la crisis comenzó a atenuarse se llevó a cabo una segunda ronda de privatizaciones, en 1984-85, para retrotraer la economía al modelo de sector privado que el gobierno se empeñaba en crear. Las subastas públicas volvieron a ser un mecanismo importante en la privatización de las empresas no financieras, pero esta vez el proceso fue más cuidadoso: los compradores debían comprobar su solvencia y

las ventas se hacían en efectivo y no a crédito. En el caso de las empresas financieras, éstas se privatizaron mediante un proceso de “capitalismo popular” –ventas de pequeñas partidas de acciones–, con la intención declarada de dispersar ampliamente su propiedad. En la práctica, sin embargo, lo habitual era que esto no ocurriera.

Tras la reprivatización de las empresas absorbidas durante la crisis, un cuarto conjunto fue vendido a fines de los años ochenta. Este lo constituyeron algunas de las mayores empresas del país, que habían pertenecido tradicionalmente al sector público y que éste había conservado hasta entonces por razones de seguridad nacional. De este modo, se privatizó total o parcialmente 27 empresas de sectores que incluían los teléfonos (CTC), telecomunicaciones (ENTEL), energía (ENDESA), acero (CAP) y transporte aéreo (LAN). Para evitar controversias, se mantuvo la idea de dispersar la propiedad. Los compradores fueron particulares, incluidos los trabajadores de las empresas respectivas; instituciones, entre ellas los fondos de pensiones, y otras empresas. En algunos casos, participó también el capital extranjero, utilizando para ello el mecanismo de conversión de deuda para reducir el precio pagado.

Aunque en los años noventa los gobiernos democráticos realizaron algunas privatizaciones menores –incluidos puertos e instalaciones sanitarias– la mayoría de las grandes empresas ya estaba en manos privadas. De todo el proceso privatizador, siempre fueron exceptuados el cobre (CODELCO), el petróleo (ENAP) y el Banco del Estado, en los cuales se mantuvo el control del Estado como parte de la política económica global. En la última parte de la década, la necesidad de incrementar la infraestructura y la falta de recursos fiscales para materializarla llevó a la introducción de un sistema de “concesiones”. Este mecanismo entrañó la licitación por parte del gobierno de los derechos para construir carreteras, túneles, puertos u otra estructura, y cobrar por su uso hasta recuperar los costos y obtener una utilidad convenida. Conseguidos estos objetivos, las obras volverían a ser propiedad pública.

b) Reformas sociales

Las reformas aplicadas desde 1973 en los ámbitos laboral, de la seguridad social y la salud constituyen un intento de extender la lógica que inspiraba las reformas económicas a las principales áreas sociales. Es decir, se introdujo un enfoque orientado al mercado a la vez que el gobierno se retiraba de muchas de sus funciones tradicionales. Estas reformas estaban unidas entre sí por una lógica similar, pero también había vínculos con respecto a su impacto sobre las reformas económicas. Por ejemplo, la reforma laboral afectaba los costos de las empresas e influía, por ende, en el éxito de las reformas comerciales para incrementar la competitividad. La reforma de pensiones estaba vinculada estrechamente con los resultados de la reforma financiera. Las reformas sociales tuvieron una introducción más tardía que sus contrapartes económicas y experimentaron modificaciones mínimas hasta el retorno del gobierno democrático. En el cuadro 1.3 se presenta una síntesis de sus características.

i) Reforma laboral

Aunque la principal reforma laboral del régimen militar no se implementó hasta 1979, el trato dado a los trabajadores cambió apenas producido el Golpe de Estado.⁶ En particular, la represión de los sindicatos, la eliminación de la negociación colectiva y del derecho a huelga representaron una reforma laboral *de facto* con respecto a la situación previa. Como en la mayoría de los demás países latinoamericanos, el Código Laboral chileno anterior a 1973 otorgaba a los trabajadores una amplia protección, puesto que los despidos suponían costos elevados de diversa especie, las huelgas podían ser indefinidas y se prohibía el reemplazo de los trabajadores durante aquéllas. Además, mediante la fijación de los incrementos salariales del sector público y otras intervenciones, el gobierno desempeñaba un papel importante en el proceso de negociación colectiva. Tales características eran claramente incompatibles con las reformas económicas que se estaban implantando.

6 Respecto de la reforma laboral, véase Mizala y Romaguera (en este volumen) y asimismo, Jadresic (1990), Cortázar (1993), González (1996), Mizala y Romaguera (1996), Coloma y Rojas (2000).

Resumen de las reformas sociales, 1974-2000

| Reforma | 1974-1981 | 1982-1984 | 1985-1989 | 1990-2000 |
|--------------------------|--|--|---|--|
| Reforma laboral | 1974-1978: liberación de facto mediante la represión de los sindicatos y prohibición de la negociación colectiva. 1979: el "Plan Laboral" desregula oficialmente los mercados laborales, restituye una versión limitada de negociación colectiva, pero con poca participación del gobierno; se faculta a las empresas para despedir trabajadores sin expresión de causa pero con el pago de indemnización. | Eliminación de la indización obligatoria de los sueldos para el sector privado. | | La nueva ley laboral (1990) exige justificar los despidos; aumenta la indemnización; reduce los requisitos para formar sindicatos; restablece el derecho a la huelga indefinida, pero con derecho a reemplazar a los huelguistas |
| Reforma de las pensiones | 1980: Establecimiento de un nuevo sistema de pensiones, basado en las contribuciones individuales en vez del "sistema de reparto"; el gobierno sigue otorgando una pensión mínima, financia los costos de la transición, supervisa las administradoras de fondos de pensiones (AFP) de propiedad privada. | Quiebra de varias AFP, intervención de otras por el gobierno como resultado de la crisis financiera. | Reprivatización de las AFP intervenidas; entrada de inversionistas extranjeros; expansión de las opciones de inversión de las AFP en instrumentos del sector privado. | Permiso para que las AFP inviertan en el exterior. |
| Reforma de la salud | 1981: Permiso para que el sector privado participe en el financiamiento y provisión de atención de salud; división del sistema en las ISAPRE privadas y el FONASA público; municipalización del sistema del sector público. | | Eliminación del acceso diferencial, focalización de los subsidios en los grupos de más bajos ingresos. | Creación de la Superintendencia de las ISAPRE; afianzamiento de los reglamentos con respecto a la información, los precios de los servicios al adulto mayor, y limitaciones a la manipulación de las condiciones existentes. |

Fuente: Véase el texto.

Con el fin de tornar más “flexible” el mercado laboral, a fines de los años setenta se introdujeron varias medidas legales, conocidas como “el Plan Laboral”. La más importante de ellas fue el establecimiento de la facultad de los empleadores para despedir trabajadores sin expresión de causa, condicionada al pago de indemnización (un mes de sueldo por año de servicio, más adelante reducida a un máximo de cinco años). También, se restableció el derecho de negociación colectiva, pero en condiciones que debilitaban el poder de los sindicatos: fue mucho más difícil organizarlos, su afiliación pasó a ser voluntaria, la negociación debía efectuarse a nivel de la empresa, las huelgas se limitaron a 60 días y los trabajadores podían ser reemplazados. Si bien los decretos gubernamentales continuaron fijando los incrementos salariales de los trabajadores del sector privado que no negociaban colectivamente, el papel del gobierno en todo este proceso se tornó mucho más restringido.

Aunque durante los años ochenta la legislación laboral experimentó algunas modificaciones y ajustes menores –entre ellas la eliminación en 1982 del uso obligatorio del índice de inflación para suscribir contratos–, los principales elementos del Plan Laboral continuaron rigiendo las relaciones laborales hasta el término del régimen militar. Sólo con la asunción del primer gobierno democrático se introdujeron cambios importantes en la legislación laboral de 1979, tratando de corregir el deterioro sufrido por los trabajadores, pero sin vulnerar el funcionamiento del mercado.

Así, en 1990 se implementó una serie de modificaciones, destacando entre ellas: se reimplantó la exigencia a los empleadores de justificar los despidos (aunque se mantuvo como causa posible de éstos las “necesidades de la empresa”); se aumentó de 5 a 11 el número máximo de años susceptibles de indemnización; se facilitó la formación de sindicatos, si bien la afiliación siguió siendo voluntaria; se declaró que la negociación colectiva podía efectuarse entre grupos de empresas, si había un acuerdo voluntario; y se restableció la huelga indefinida, pero con el reemplazo de trabajadores. La intervención del gobierno, sin embargo, siguió siendo escasa. Por ejemplo, la política salarial sólo regía para el sector público y para la fijación del salario mínimo.

Ya en los años noventa, hubo varios intentos destinados a seguir modificando la legislación para fortalecer la posición de los trabajadores, en particular respecto del proceso de negociación colectiva y los derechos de los sindicatos. Sin embargo, las iniciativas generaron un conflicto de proporciones, sobre todo con respecto a la negociación colectiva inter-empresas y el reemplazo de los trabajadores en huelga. En septiembre de 2001 el Congreso aprobó una nueva ley, que no ha logrado zanjar los disensos existentes.

ii) Reforma de pensiones

Aunque Chile fue un pionero en muchos ámbitos de las reformas económicas y sociales, tal vez su mayor paradigma lo conforma la privatización del sistema de pensiones.⁷ El nuevo sistema fue establecido por ley en 1980 y buscó corregir lo que se consideraban graves defectos del sistema antiguo. Las reformas perseguían aumentar las pensiones, en función de los retornos del mercado; poner término a la concesión de pensiones por antigüedad y eliminar las pensiones especiales para grupos privilegiados; establecer contribuciones en función de las remuneraciones reales durante toda la vida laboral del individuo, y no sólo en función de los últimos años; establecer ajustes automáticos que contemplaran los cambios demográficos, para mantener el sistema en equilibrio; minimizar el influjo de las presiones políticas en el uso de los fondos, e incrementar la eficiencia y reducir la burocracia.

De todas ellas, la innovación más relevante consistió en sustituir el sistema “de reparto” –donde los trabajadores activos financian las pensiones de los jubilados– por un sistema de “capitalización”, en el cual cada trabajador contribuye a una cuenta obligatoria individual, la que financiaría su pensión. Esta viga maestra del sistema fue complementada por otras dos más tradicionales, financiadas con ingresos fiscales: pensiones para los discapacitados y adultos mayores indigentes, y pensiones complementarias para aquéllos cuyas cuentas individuales no alcanzaban a financiar la pensión mínima legal.

7 En cuanto a la reforma de las pensiones, véanse Uthoff (en este volumen), Arellano (1980), Piñera (1991), Arrau (1994), Diamond y Valdés-Prieto (1994), Uthoff (1995), Bustamante (1998), Acuña e Iglesias (2000), Mesa Lago (2000).

La gestión de las cuentas individuales se dejó en manos de las administradoras de fondos de pensiones (AFP), de propiedad privada, aunque el gobierno mantuvo un papel importante en su regulación y supervisión, así como en gestionar y financiar las demás partes del sistema global de pensiones. Además, éste desempeñó el papel crucial de sufragar los enormes costos de la transición entre los sistemas antiguo y nuevo; es decir, las contribuciones de cada trabajador pasaron de inmediato a engrosar sus propias cuentas, dejando que los ingresos fiscales financiaran el costo de las pensiones de los jubilados actuales. Uno de los aspectos de esta reforma chilena que suele pasarse por alto fue la capacidad del gobierno para afrontar los grandes déficit presupuestarios asociados al financiamiento de los costos de la transición, estimados entre un 3.5% y un 4% anual del PIB durante muchos años (Diamond y Valdés-Prieto, 1994, pp. 260-61).

Dado que el nuevo sistema de pensiones sólo se inició en 1980, no resulta extraño que las AFP –todavía débiles– tropezaran con dificultades producto de la crisis financiera de 1981-82. Cabe recordar que muchas de ellas fueron intervenidas, junto con varios bancos. Tal como ocurrió con éstos, las AFP viables también fueron reprivatizadas a mediados de los años ochenta.

A pesar del gran número de modificaciones introducidas a las leyes que rigen el sistema de pensiones, tanto durante el régimen militar como en los gobiernos democráticos, aquéllas no han sido fundamentales. Entre las más importantes, figura la ampliación de la gama de instrumentos en que pueden invertir las AFP; a este respecto, tiene especial importancia el permiso que se les confirió para tomar posiciones accionarias en las empresas locales, lo cual contribuyó a profundizar los mercados de capital locales, según lo expuesto en el capítulo 7. También, desde 1990, han sido autorizadas para invertir en el extranjero. Otras innovaciones a esta normativa han sido la incorporación del concepto de riesgo en las decisiones de inversión, la definición y el control de un posible conflicto de intereses entre las administradoras de fondos, la regulación de beneficios y del traspaso de los cotizantes en el sistema desde una AFP a otra, el monto de las comisiones cobradas por las AFP y las barreras a la entrada en la industria (Acuña e Iglesias, 2000).

iii) Reforma de salud

La última reforma social a considerar es la de la salud.⁸ Antes de las reformas, este sector era administrado principalmente por el gobierno, que aportaba el financiamiento y otorgaba atención médica a la gran mayoría de la población. El objetivo declarado de las reformas fue incrementar la eficiencia y eficacia del sistema, y aumentar la equidad, eliminando la provisión pública de atención de salud a la parte más rica de la población. En términos más generales, se pretendió armonizar la atención de salud con el resto del modelo y, sobre todo, con el nuevo sistema de pensiones.

Con este propósito, entre fines de los años setenta y comienzos de los ochenta, se realizaron varios cambios administrativos, que incluyeron la separación entre el financiamiento y la provisión de atención de salud, así como la “municipalización” de la atención primaria de salud. Sin embargo, la reforma clave se produjo en 1981 cuando se facultó la participación del sector privado en ambas áreas: el financiamiento y la prestación de atención médica. Esto condujo a la creación de las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRE), que entraron a competir con el Fondo Nacional de Salud (FONASA), del sector público, y la consiguiente división del sector en sendas ramas paralelas –privada y pública– que todavía caracterizan al sistema.

A semejanza de lo ocurrido en materia de pensiones, los cambios estructurales en el sistema de salud han sido relativamente pocos desde que éste asumiera su forma actual, en 1981. Quizás el de mayor importancia ocurrió en los años noventa, cuando se creó la Superintendencia de las ISAPRE para regular el sistema privado y prestar servicios en el ámbito de solución de controversias entre aquéllas y los usuarios. También se incrementó la transparencia de las ISAPRE, aumentando y mejorando la calidad de la información disponible al público. Un cambio de relevancia ocurrido desde 1981, en el plano extra-normativo, es el monto relativo y el tipo de recursos destinados a ambos sistemas. A comienzos de los años ochenta, cuando se estableció

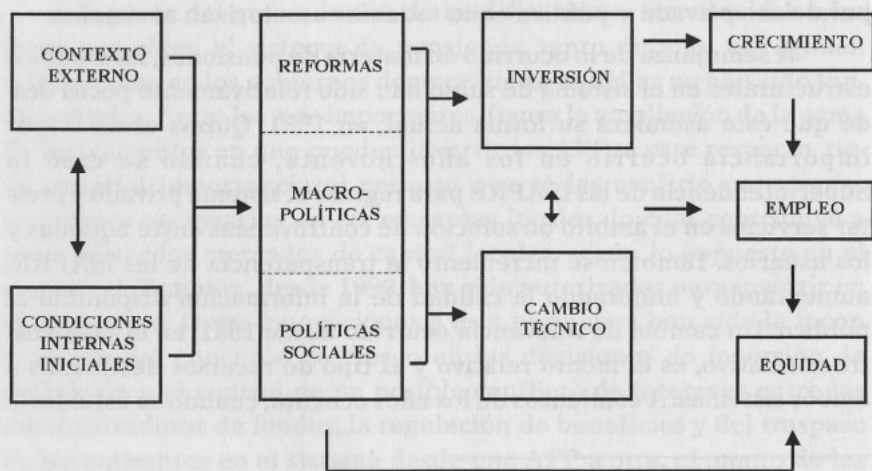
⁸ Respecto de la reforma de la salud, véanse Titelman (en este volumen) y Jiménez de la Jara (1985), Galleguillos y Oyarzo (1995), Musgrove (1995), Bitrán (1997), Larrañaga (1997), Aedo (2000).

la figura de las ISAPRE, la participación fiscal correspondía al 38% de los recursos destinados al conjunto del sistema de salud, y cayó rápidamente a sólo 21% en 1989. Aunque la inversión pública en el sector casi se duplicó durante los años noventa, el gasto por beneficiario en el sistema privado sigue siendo casi el doble del registrado en el público (Titelman, en este volumen). Es evidente que esto afecta la calidad de la atención que prestan ambos sistemas.

3. Desempeño económico y social

La relación entre las reformas económicas y sociales examinadas en la sección precedente y las variables relacionadas con el desempeño económico y social es muy compleja. En el proyecto más amplio del cual forma parte este libro (véase Stallings y Peres, 2000), analizamos las variables de desempeño en materia de crecimiento, empleo y equidad como el resultado de un gran número de factores, como se indica en el gráfico 1.1.

Gráfico 1.1
Marco para analizar el vínculo entre las reformas y el desempeño



Fuente: Stallings y Peres (2000: Gráfico 1.1).

Comenzamos por considerar las reformas como un conjunto de señales incorporadas en las decisiones de política de un gobierno, las cuales fueron esenciales para crear un nuevo entorno en donde el sector privado pudiera operar de manera más dinámica. Pero dicho entorno se vio influido también –tanto positiva como negativamente– por factores internacionales, que escapaban generalmente al control de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos. En una economía descentralizada, la recepción de las señales normativas a nivel microeconómico es decisiva: ¿saben los actores que las políticas han cambiado y qué es lo que el gobierno está tratando de señalar mediante sus decisiones normativas (problema de información)?, ¿creen los actores lo que el gobierno manifiesta en un momento dado, y confían en que las nuevas políticas seguirán vigentes en el futuro previsible (problema de credibilidad)?

Para estudiar los procesos del señalamiento, la respuesta y el desempeño resultante, utilizamos el marco indicado en el gráfico 1.1. Este comienza con el contexto externo. El desempeño previo de las variables internacionales sirvió para determinar las condiciones iniciales en un país. Actualmente, el contexto externo tiene un fuerte impacto sobre las políticas del gobierno, lo que hace que ciertas opciones de política sean más probables que otras. Aunque las condiciones iniciales en un país están determinadas en su mayoría por acontecimientos internos, también son influidas por factores externos. En lugar de explicarlas, tomamos las condiciones iniciales como dadas, considerándolas cruciales para determinar tanto las opciones de política como la respuesta.

Para averiguar qué era lo que determinaba la respuesta a las reformas en esos ámbitos, el estudio analizó la inversión y el cambio técnico. A nivel agregado, la respuesta estaba relacionada con la interacción de las reformas con la política macroeconómica y el contexto internacional. La incertidumbre creada por los cambios en las reglas del juego y la volatilidad de las variables macroeconómicas indujeron a menudo una respuesta tardía de la inversión y el cambio tecnológico. A nivel sectorial, el proceso de inversión y la incorporación de nuevas tecnologías operaron mediante cambios en la estructura de mercado, la estrategia empresarial y el ingreso de nuevos actores a mercados específicos. La inversión y el cambio tecnológico fueron los determinantes principales de las tres variables dependientes del estudio más extenso

–crecimiento, empleo y equidad–, mismas que también constituyen la motivación central de este libro.

Habida cuenta de la complejidad de las relaciones involucradas, examinaremos el desempeño en el caso chileno, conforme a la periodicidad presentada al comienzo del capítulo. A fin de destacar las tendencias dentro de los cuatro períodos analizados, ello se complementará con referencias a datos de otros capítulos. Esto, porque los promedios del período son datos útiles para efectuar comparaciones, pero también ocultan información que es crucial para entender el impacto de las reformas.

a) Desempeño económico

En el cuadro 1.4 se presentan algunas variables económicas importantes correspondientes a los cuatro períodos que hemos venido analizando: 1974-81, 1982-84, 1985-89 y 1990-2000. Además, se da una cifra para el período combinado 1982-89, pues podría argüirse que el notorio desempeño de algunas variables en el segundo lustro de la década se debió a la recuperación de la crisis de los años precedentes.

Cuadro 1.4
Variables económicas seleccionadas, 1974-2000

| Variable | 1974-1981 | 1982-1984 | 1985-1989 | 1990-2000 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|
| PIB agregado (variación porcentual) | 3.3 | -3.9 | 6.7 | 6.3 |
| | | 2.6 | | |
| PIB per cápita (variación porcentual) | 1.7 | -5.4 | 4.9 | 4.7 |
| | | 0.9 | | |
| Exportaciones/PIB | 20.7 | 26.0 | 29.6 | 37.2 |
| | | 28.3 | | |
| Inversión/PIB | 15.8 | 13.0 | 19.6 | 23.5 |
| | | 17.1 | | |
| Ahorro nacional/PIB | 12.6 | 3.1 | 16.5 | 21.8 |
| | | 11.5 | | |
| Ahorro externo/PIB | 5.0 | 8.4 | 4.9 | 3.1 |
| | | 6.2 | | |

Fuente: Banco Central de Chile. No incorpora correcciones de Marcel y Meller (1986), por lo que las cifras de PIB pueden diferir de French-Davis y Tapia (en este volumen). Cifras de PIB, PIB per cápita y exportaciones/PIB son calculadas a precios constantes de 1986; cifras de inversión/PIB, ahorro nacional/PIB y ahorro externo/PIB son calculadas a precios corrientes.

El crecimiento del PIB ofrece un buen ejemplo de esto último. Así, el crecimiento agregado del PIB en los cuatro subperíodos fue en promedio de 3.3%, -3.9%, 6.7% y 6.3%, respectivamente. Sin embargo, si tomamos todo el período 1982-89, la tasa resulta ser 2.6%, dado lo cual la notoria expansión de los años noventa destaca como excepcional no sólo para los años posteriores a 1974, sino para la historia chilena moderna en general. A su vez, el segundo lustro de los años ochenta, con su mayor grado de pragmatismo, marcó un cambio con respecto a los primeros tiempos del gobierno militar y creó el marco para el desarrollo ulterior en los años noventa. Específicamente, el enfoque cambió desde una condición de *laissez-faire* a otro donde el gobierno prestó más apoyo al sector privado. Esta interpretación se desarrolla en el capítulo 5 de este volumen; véase también Mognillansky (1999).

En el cuadro 1.4 figuran también dos de los componentes principales del crecimiento económico: las exportaciones y la inversión. En Chile, las exportaciones habían constituido tradicionalmente una proporción muy reducida del producto: 13% en los años sesenta, cayendo a sólo 10% en 1971-73. De hecho, uno de los mayores éxitos del gobierno militar fue estimular las exportaciones, las que se duplicaron a 20% del PIB en 1974-81 y continuaron aumentando a 28% en 1982-89 (26 y 30% en 1982-84 y 1985-89, respectivamente). En los años noventa, la proporción volvió a subir, llegando a un promedio de 37% del PIB durante la década.

La inversión siguió una trayectoria algo diferente. Tras caer de 19% del PIB en los años sesenta a 16% en 1971-73, no mejoró en 1974-81, sino que se mantuvo aproximadamente al mismo nivel. Durante la crisis, cayó todavía más, a 13%, para repuntar a 19% en 1985-89. Sólo en los años noventa, con un 23.5% de promedio, el coeficiente de inversión sobrepasó al de los sesenta. En otras palabras, tanto las exportaciones como la inversión registraron máximos históricos en los años noventa.

Por último, el cuadro ofrece datos sobre el financiamiento de la inversión, lo que da una idea de la sostenibilidad del modelo de crecimiento. El ahorro nacional en 1974-81 fue de menos de 13% del PIB, lo que significa que casi dos quintos de la inversión debieron financiarse con ahorro externo. Esta situación, de por sí precaria, se

deterioró mucho más durante la crisis. En este período, la inversión cayó, pero el ahorro interno lo hizo aún más, a sólo 3% del PIB, con lo cual el ahorro externo llegó a representar dos tercios del financiamiento total. En el segundo lustro de los años ochenta, el ahorro interno se recuperó a 16.5% del PIB, pero incluso entonces un cuarto del financiamiento provenía del exterior. No fue sino hasta los años noventa que el ahorro interno comenzó a desempeñar el papel característico en los países más desarrollados, financiando casi 90% de la inversión.

¿Qué rol desempeñaron las reformas en el contexto de estas tendencias económicas? Responder a esta pregunta no es lo mismo que tratar de explicar las tendencias en sí, para lo cual habría que estudiar muchas otras variables, tal como lo refleja el gráfico 1.1. El capítulo que sigue se enfoca en otro aspecto, la relación entre la política macroeconómica y el desempeño socio-económico, y los otros capítulos del libro examinarán relaciones más específicas. Aquí simplemente se trata de indicar –en tanto sea posible– los principales vínculos entre las reformas y algunas variables económicas y sociales.

Cada una de las reformas puede vincularse con diversos aspectos del desempeño económico, tanto positivos como negativos. En el lado positivo, la liberalización del comercio explica en parte el notorio crecimiento de las exportaciones durante todo el período 1974-2000, ya que abarató el costo de los insumos y obligó a los productores a incrementar su competitividad. A su vez, no cabe duda que perjudicó a las industrias basadas en la sustitución de importaciones y, por tanto, fue un elemento que contuvo el crecimiento en los primeros años de las reformas y contribuyó a la crisis de los años ochenta (véase el capítulo 3).

De otro lado, la liberalización financiera doméstica, en su forma extrema inicial, contribuyó a erosionar el ahorro nacional al sobre-estimular el consumo y debilitar las instituciones financieras, agravando también la crisis de los años ochenta. Asimismo, las altas tasas de interés registradas en la primera fase de la liberalización financiera desincentivaron la inversión y el crecimiento, especialmente de las empresas pequeñas y medianas. Pero, más adelante, una vez incrementadas

la regulación y supervisión, la profundización financiera comenzó a hacer una contribución positiva al crecimiento (véase el capítulo 4).

También, la apertura de la cuenta de capitales tuvo consecuencias positivas y negativas. Por una parte, las entradas de capitales contribuyeron a aliviar la restricción de divisas, tradicionalmente un obstáculo al crecimiento en Chile y el resto de América Latina. Por otra, allanaron el camino para el sobre-endeudamiento en los años setenta y, por tanto, la crisis de los años ochenta. Asimismo, como se examinará en el capítulo 2, el elevado ingreso de capitales contribuyó a sobrevalorar el tipo de cambio en ciertos períodos (sobre todo a fines de los años setenta y fines de los noventa), lo cual impidió un mayor crecimiento de las exportaciones.

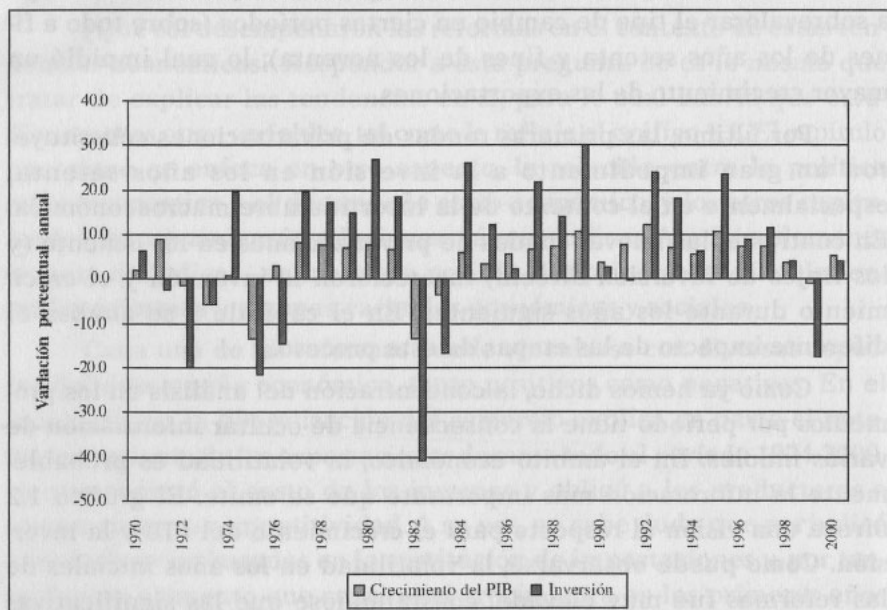
Por último, las primeras rondas de privatizaciones constituyeron un gran impedimento a la inversión en los años setenta, especialmente en el contexto de la incertidumbre macroeconómica. En contraste, las nuevas rondas de privatizaciones en los ochenta (y los flujos de inversión directa) favorecieron la inversión y el crecimiento durante los años siguientes. En el capítulo 5 se analiza el diferente impacto de las etapas de este proceso.

Como ya hemos dicho, la concentración del análisis en los promedios por período tiene la consecuencia de ocultar información de varias índoles. En el ámbito económico, la volatilidad es probablemente la información más importante que se omite. El gráfico 1.2 ofrece una visión al respecto para el crecimiento del PIB y la inversión. Como puede observarse, la volatilidad en los años iniciales de las reformas fue muy elevada, constatándose que las significativas caídas del producto en 1975 y 1982 condujeron a las modestas tasas de crecimiento medio del PIB entre 1974 y 1989. Lo mismo puede decirse de la inversión.

Si bien parte de la volatilidad obedeció a factores externos, especialmente los términos de intercambio, también tuvo que ver con la manera cómo fueron implementadas las reformas, en particular durante el período antes de la crisis de 1982-84. Las autoridades introdujeron los cambios con suma rapidez, sin preocuparse por la capacidad de respuesta de los agentes económicos.

Además, aplicaron políticas macroeconómicas inconsistentes con las reformas, especialmente el tipo de cambio sobrevaluado, que incentivó grandes desequilibrios externos. Fue sólo después de la crisis que cambiaron el enfoque de la política económica e intentaron impulsar la inversión del sector productivo.⁹

Gráfico 1.2
Volatilidad del crecimiento económico y la inversión, 1970-2000
(Variación porcentual anual sobre cifras en moneda de 1986)



Fuente: Banco Central de Chile.

b) Desempeño social

El cuadro 1.5 brinda un análisis paralelo del desempeño social, comparándolo con los cuatro subperíodos ya mencionados. Los patrones son algo diferentes de los encontrados en las variables económicas y la relación con las reformas es más difícil de discernir.

⁹ Para una buena discusión de estas relaciones, véase Moguillansky (1999, cap. 1).

Cuadro 1.5
VARIABLES SOCIALES SELECCIONADAS, 1974-2000

| Variable | 1974-1981 | 1982-1984 | 1985-1989 | 1990-2000 |
|---|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Desempleo (porcentaje de la fuerza laboral) | 16.9 ^{a/} | 27.4 ^{a/} | 14.2 ^{a/} | 7.6 ^{a/} |
| Salario medio (1970=100) | 75.7 | 90.1 | 86.7 | 115.8 |
| Nivel de pobreza (porcentaje de la población) | n.d. | n.d. | 45.1 ^{b/} | 27.4 |
| Distribución del ingreso (Quintil 5 / quintil 1) | 14.3 | 17.8 | 18.8 | 14.9 ^{c/} |
| Gasto social (1970=100) | 78.3 | 97.2 | 86.4 | 115.6 |

Fuente: Ffrench-Davis y Tapia (en este volumen: cuadros 2.1, 2.5 y 2.6) para el desempleo, el salario medio, la distribución del ingreso y el gasto social a partir de 1986; Cabezas (1988: cuadro 1) para el gasto social en 1974-1985; Ffrench-Davis (2001: cuadro VIII.3) para la pobreza.

a/ Incluye los programas de empleo de emergencia en 1975-1988, 1999-2000.

b/ 1987.

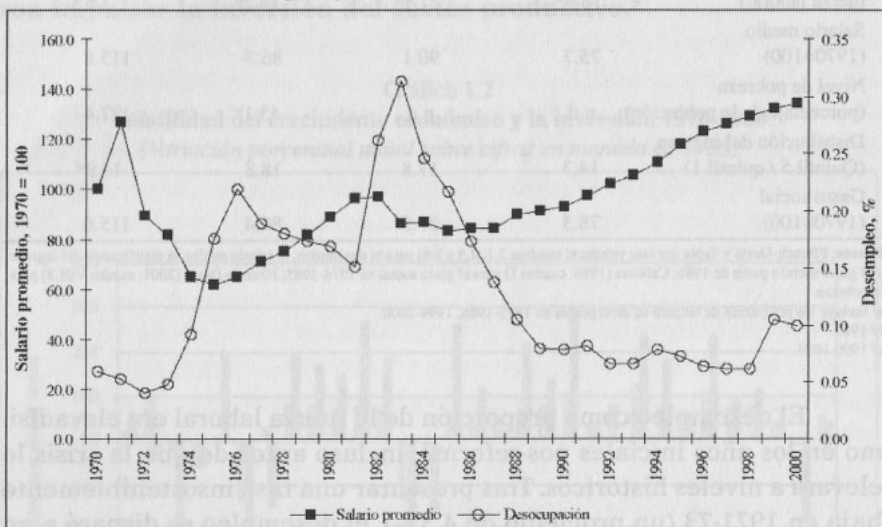
c/ 1990-1997.

El desempleo como proporción de la fuerza laboral era elevadísimo en los años iniciales pos-reforma, incluso antes de que la crisis lo elevara a niveles históricos. Tras presentar una tasa insosteniblemente baja en 1971-73 (un promedio de 4.3%), el desempleo se disparó a un promedio de 17% en 1974-81, antes de llegar a 27% en 1982-84. Cabe precisar que estas dos últimas cifras incluyen los programas de empleo de emergencia, sin los cuales las tasas habrían sido aún más elevadas. En 1985-89, la desocupación disminuyó a 14%, pero sólo en los años noventa recuperó un nivel más “normal”: un promedio de 7.6%.

Utilizando un índice de 100 para 1970, cayó el salario medio a un nivel de 76 en 1974-81. Aunque los salarios parecieron elevarse durante la crisis, esta anomalía se dio porque, tras haber tocado fondo en 1975, habían comenzado a recuperarse. Sin embargo, desde 1982 cayeron sostenidamente hasta 1987. Es decir, a diferencia de las otras variables expuestas, los salarios no mejoraron en el segundo lustro de los años ochenta; más bien actuaron como un instrumento del programa de estabilización de ese período. Por consiguiente, sólo en los años noventa el índice logró superar el nivel de 1970, alcanzando un promedio de 116 (134 en 2000). Aunque esto representó una gran mejora con respecto a los años 1974-89, los salarios de entonces sólo superaron en 16% el nivel

registrado tres décadas atrás. El gráfico 1.3 ilustra las variaciones anuales del desempleo y los salarios.

Gráfico 1.3
Desempleo y tendencias salariales, 1970-2000



Fuente: French-Davis (2001, cap.VIII).

Respecto a la pobreza, sólo hay datos disponibles a contar de 1987, cuando el índice expresado como proporción de la población total era de 45%. Incluso en ausencia de datos comparables, es evidente que esa cifra representó un gran aumento durante el período posterior a 1973, aunque es difícil precisar exactamente desde cuándo. La pobreza disminuyó de manera sustantiva en los años noventa, alcanzando un promedio de 27% durante la década (21% en 2000).

En cuanto a la distribución del ingreso, medida como la razón entre los quintiles superior e inferior de la población, existen datos para todo el período correspondientes al Gran Santiago. De una razón de 10.5 en 1973, la cifra saltó a 14.3 en 1974-81 y volvió a elevarse a 17.8 durante la crisis de 1982-84. En paralelo a la situación ya observada con las tendencias salariales, la distribución del ingreso siguió deteriorándose en el segundo lustro de los años ochenta (una razón de

18.8), antes de mejorar en los años noventa (una razón de 15.0). Como han mostrado varios estudios comparativos entre países y regiones del mundo, esa razón sigue siendo muy alta, lo cual refleja que la desigualdad es un problema muy grave en Chile.

Por último, el cuadro muestra datos del gasto social per cápita (1970=100). El índice general, que comprende educación, salud, vivienda y seguridad social, revela que el gasto social disminuyó en los años setenta, pero pareció volver a recuperarse durante la crisis. La explicación es la misma que para las tendencias salariales: tras tocar fondo en 1976, el gasto mejoró hasta 1982, y luego cayó sostenidamente hasta alcanzar un nivel mínimo en 1987 (el promedio para el período 1985-89 fue 86). Sólo en 1993, el índice pudo sobrepasar el nivel registrado en 1970, con un promedio de 116 para los años noventa. Cabe señalar que el gasto público en salud fue el más afectado, disminuyendo hasta un índice de 61 en 1987.

Si bien algunos resultados sociales están claramente relacionados con las reformas ocurridas en este sector, también hay un vínculo con las reformas económicas. De este modo, los orígenes de los elevadísimos niveles de desempleo en los setenta y, especialmente, en los ochenta se remontarían tanto a la reforma laboral *de facto* de los primeros años del gobierno militar, como al Plan Laboral de 1979. No obstante, las reformas económicas –al restringir el crecimiento– jugaron también un rol causal importante en el aumento del desempleo. Asimismo, el crecimiento más elevado y los cambios de la legislación laboral alcanzados en los noventa ayudan a explicar la declinación del desempleo en la última década. Por otro lado, las tendencias del empleo contribuyen a explicar lo que ocurrió con respecto a la pobreza y la distribución del ingreso, lo mismo que las tendencias salariales son también un resultado de las políticas laborales.

La declinación notable del gasto público en salud en los setenta y el segundo lustro de los ochenta estaría relacionada con la reforma del sector, debido a la transferencia de una parte sustancial del gasto en salud al sector privado. Dado que la proporción del gasto desviada al sector privado fue mucho mayor que la proporción de la población afiliada a las ISAPRE, el monto disponible para el resto de la población se redujo.

4. Conclusiones y lecciones de política

Conforme a lo mencionado tanto al comienzo del capítulo y como a lo observado en el análisis de los distintos temas, Chile ha sido uno de los países más exitosos de América Latina en los últimos años, a pesar de la desaceleración económica ocurrida a partir de 1998. Ello explica que países incluso de fuera de la región hayan estudiado el “modelo chileno” para sacar lecciones sobre cómo gestionar las reformas económicas y sociales. La experiencia chilena tiene, efectivamente, lecciones que ofrecer, pero antes de abordarlas, es preciso formular algunas advertencias.

La primera se refiere a las características políticas del gobierno que inició las reformas. El hecho de que fuese un régimen militar autoritario permitió que los tecnócratas de los ministerios económicos y sociales pudiesen implementar las políticas sin considerar a la oposición. Ello, además, explica que se cometiesen graves errores sin tener que pagar los costos normales en condiciones democráticas, las mismas que ahora los países latinoamericanos se han comprometido a mantener.

En segundo término, el “modelo chileno” no tiene un significado único. Incluye a parte de los años setenta y comienzos de los ochenta, cuando la apertura económica se combinó con una gran volatilidad, graves desequilibrios externos, represión laboral y un fuerte aumento en pobreza y desigualdad. Comprende también a los años noventa, época en que aquéllas se habían vuelto más pragmáticas y la estabilidad macroeconómica estuvo acompañada de tasas de crecimiento elevadas, salarios en ascenso y niveles de desempleo y pobreza en declinación. Considera, asimismo, años intermedios que combinaron una ejecución pragmática de las políticas económicas y una recuperación del crecimiento, con unos indicadores sociales que cayeron a sus más bajos niveles. La experiencia chilena es, pues, todo eso.

Por último, pese al éxito manifiesto en los años noventa, subsisten muchos desafíos, incluso suponiendo que el crecimiento se reanude en breve plazo. En otros capítulos del libro se examinan algunos de aquéllos, incluida la necesidad de mejorar la calidad de la toma de

decisiones macroeconómicas; atraer el tipo de capital extranjero que venga a sumarse a la acumulación de capital; diversificar las exportaciones para poner menos énfasis en las materias primas; contribuir a que la pequeña y mediana empresa se desempeñe mejor; fortalecer el sistema financiero; corregir las desigualdades en los sistemas de salud y de pensiones; crear más y mejores ocupaciones, y reducir la desigualdad.

Hechas estas advertencias, es posible mencionar algunas lecciones que podría ofrecer la experiencia chilena a quienes se embarquen en cualquier proceso de reforma. Éstas provienen en parte del propio caso chileno, pero también del estudio más amplio de las reformas mencionado previamente (Stallings y Peres, 2000). Tal vez la lección más importante sea que el pragmatismo y algo de humildad resultan ingredientes esenciales para comenzar a introducir cambios de gran envergadura en la economía. Estas cualidades son más susceptibles de hallarse en un sistema político democrático, puesto que pueden hacerse oír muchas voces. Naturalmente, demasiadas opiniones pueden llevar a la parálisis, pero la necesidad de lograr el consenso haría que las reformas fueran más equilibradas y sostenibles.

Segundo, las reformas por sí solas no producen resultados, ya sea positivos o negativos. Es esencial considerarlas en el contexto más amplio de la economía internacional, así como de las políticas macroeconómicas y sociales. Esto es la tarea del resto del libro. Además, debe haber consistencia entre las reformas y las políticas, o se anularán mutuamente y eliminarán los beneficios potenciales, como ocurrió en algunos momentos en Chile.

Tercero, los mercados por sí solos no pueden producir resultados óptimos, en el ámbito económico y menos en el social. Chile aprendió esta lección al coste de errores cometidos durante una década de experimentos de “libre mercado”. Los gobiernos deben regular los mercados (especialmente el financiero, pero también los servicios de utilidad pública) y difundir los beneficios de una mayor eficiencia a toda la población .

Cuarto, las iniciativas gubernamentales de cualquier especie son sólo una parte del relato en las economías descentralizadas

características de América Latina. Hay que prestar igual atención al ámbito microeconómico, es decir, a cómo las empresas y los otros agentes responderán a las reformas y demás políticas. Las empresas son un grupo de actores muy heterogéneo. Lo que es válido para las empresas transnacionales o las grandes empresas nacionales, tiende a no serlo en la pequeña y mediana empresa, y menos aún en las microempresas.

Por último, la respuesta a las políticas plantea un problema de tiempo. La gran incertidumbre creada por unas reformas que cambian radicalmente las reglas del juego significa que no cabe esperar una respuesta positiva en el corto plazo. En el caso chileno, debieron transcurrir diez a quince años (según cómo se interpreten las tendencias de fines de los años ochenta) antes de que surgieran resultados contundentes y sostenibles. Tal vez este tiempo pudo haberse agilizado —y reducido los costos— con un enfoque más pragmático, pero el proceso tomará siempre un tiempo considerable. Si ello no es considerado, una gran desilusión puede conspirar contra todo el proceso de cambio.

Referencias bibliográficas

- Acuña, R. y A. Iglesias (2000), "La reforma a las pensiones", en F. Larraín y R. Vergara (eds.), *La transformación económica en Chile*, CEP, Santiago.
- Aedo, C. (2000), "Las reformas en la salud en Chile", en F. Larraín y R. Vergara (eds.), *La transformación económica en Chile*, CEP, Santiago.
- Agosin, M. (1997), "Trade and growth in Chile: past performance and future prospects" (LC/R.1782), CEPAL, Santiago.
- Arellano, J.P. (1983), "De la liberalización a la intervención: el mercado de capitales en 1974-83", *Colección Estudios CIEPLAN* 11, Santiago.
- _____ (1980), "Sistemas alternativos de seguridad social: un análisis de la experiencia chilena", *Colección Estudios CIEPLAN* 4, Santiago.
- Arrau, P. (1994), "Fondos de pensiones y desarrollo del mercado de capitales en Chile: 1980-1993", *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 19, CEPAL, Santiago.
- Bitrán, R. (1997), "Las instituciones de salud previsual (ISAPRE) en Chile", *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 56, CEPAL, Santiago.
- Bitrán, E. y R. Sáez (1994), "Privatization and Regulation in Chile", en B. Bosworth, R. Dornbusch y R. Labán (eds.), *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*, The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Bustamante, J. (1998), "El sistema chileno de pensiones", documento presentado al Seminario Internacional Reforma de Presidencia Social, Ministerio de Presidencia y Asistencia Social, Santiago.
- Cabezas, M. (1988), "Revisión metodológica y estadística del gasto social en Chile: 1970-86", *Notas Técnicas CIEPLAN*, N° 114, Santiago.
- Coloma, F. y P. Rojas (2000), "Evolución del mercado laboral en Chile: reformas y resultados", en F. Larraín y R. Vergara (eds.), *La transformación económica en Chile*, CEP, Santiago.

- Cortázar, R. (1993), *Política laboral en el Chile democrático: Avances y desafíos en los noventa*, Dolmen Ediciones, Santiago.
- De Gregorio, J., S. Edwards y R. Valdés (2000), "Controls on Capital Inflows: Do They Work?", Working Paper N° 7645, National Bureau of Economic Research (NBER), Cambridge, MA.
- De la Cuadra, S. y D. Hachette (1992), *Apertura comercial: la experiencia chilena*, Universidad de Chile, Editorial de Economía y Administración, Santiago.
- Diamond, P. y S. Valdés-Prieto (1994), "Social security reforms", en B. Bosworth, R. Dornbusch y R. Labán (eds.), *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*, The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Edwards, S. y A. Cox-Edwards (1987), *Monetarism and Liberalization: The Chilean Experiment*, Ballinger, Cambridge, MA.
- Ffrench-Davis, R. (2001), *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*, Dolmen Ediciones, segunda edición, Santiago.
- _____ (1980), "Liberalización de importaciones: la experiencia chilena 1973-1979", *Colección de Estudios CIEPLAN 4*, Santiago.
- _____ y J. P. Arellano (1981), "Apertura financiera externa: la experiencia chilena en 1973-80", *Colección Estudios CIEPLAN 5*, Santiago.
- Galleguillos S. y C. Oyarzo (1995), "Reforma al sistema de salud chileno: marco conceptual de la propuesta del Fondo Nacional de Salud", *Cuadernos de economía*, año 32, N° 95, Santiago.
- González, P. (1996), "Normativa y política laboral en Chile", *Colección Estudios CIEPLAN 43*, Santiago.
- Hachette, D. (2000a), "La reforma comercial", en F. Larraín y R. Vergara (eds.), *La transformación económica en Chile*, CEP, Santiago.
- _____ (2000b), "Privatizaciones: reforma estructural pero inconclusa", en F. Larraín y R. Vergara (eds.), *La transformación económica en Chile*, CEP, Santiago.
- _____ y R. Lüders (1992), *La privatización en Chile*, Centro Internacional para el Desarrollo Económico (CINDE), Santiago.

- Held, G. y R. Szalachman (1989), "Regulación y supervisión de la banca en la experiencia de liberalización financiera en Chile, 1974-1988", *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 1, CEPAL, Santiago.
- Jadresic, E. (1990), "Salarios en el largo plazo. Chile 1960-1989", *Colección Estudios CIEPLAN* 29, Santiago.
- Jiménez de la Jara, J. (eds.) (1985), *Política y sistemas de salud: análisis preliminar de la década 1974-1983*, Corporación de Promoción Universitaria, Santiago.
- Labán, R. y F. Larraín (1994), "The Chilean Experience with Capital Mobility", en B. Bosworth, R. Dornbusch y R. Labán (eds.), *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*, The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Larraín, C. (ed.) (1997), *Supervisión consolidada de conglomerados financieros*, Ministerio de Hacienda de Chile, Editorial Los Andes, Santiago.
- Larraín, F. y P. Meller (1991), "The Socialist-Populist Chilean Experience, 1970-73", en R. Dornbusch y S. Edwards (eds.), *The Macroeconomics Populism in Latin America*, University of Chicago Press, Chicago, IL.
- Larrañaga, O. (1997), "Eficiencia y equidad en el sistema de salud en Chile", *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 49, CEPAL, Santiago.
- Larroulet, C. (1994), "Efectos de un programa de privatizaciones: el caso de Chile, 1985-1989", *Estudios públicos*, N° 54, Santiago.
- Le Fort, G. y S. Lehmann (2000), "El encaje, los flujos de capitales y el gasto: una evaluación empírica", *Documento de trabajo*, N° 64, Banco Central de Chile, Santiago.
- Marcel, M. (1989), "La privatización de empresas públicas en Chile, 1985-88", *Notas técnicas CIEPLAN* 125, Santiago.
- Meller, P. (ed.) (1996), *El modelo exportador chileno, crecimiento y equidad*, CIEPLAN, Santiago.
- _____ y R. Sáez, (eds.) (1995), *Auge exportador chileno, lecciones y desafíos futuros*, Dolmen Ediciones, Santiago.
- Mesa-Lago, C. (2000), "Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina", *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 93, CEPAL, Santiago.

- Mizala, A. y P. Romaguera (1996), "Flexibilidad del mercado del trabajo: el impacto del ajuste y los requisitos del crecimiento económico", *Colección Estudios CIEPLAN* 43, Santiago.
- Moguillansky, G. (1999), *La inversión en Chile: ¿El fin de un ciclo en expansión?*, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago.
- Morley, S., R. Machado y S. Pettinato (1999), "Indexes of Structural Reform in Latin America", *serie Reformas Económicas*, N° 12, CEPAL, Santiago.
- Muñoz, O. (ed.) (1993), *Después de las privatizaciones: hacia el Estado regulador*, CIEPLAN, Santiago.
- Musgrove, Ph. (1995), "Reformas al sector salud en Chile. Contexto, lógica y posibles caminos", en J. Giaconi (ed.), *La salud en el siglo XXI: cambios necesarios*, CEP, Santiago.
- Piñera, J. (1991), *El cascabel al gato: la batalla por la reforma previsional*, Editorial Zig-Zag, Santiago.
- Reinstein, A. y F. Rosende (2000), "Reforma financiera en Chile", en F. Larraín y R. Vergara (eds.), *La transformación económica en Chile*, CEP, Santiago.
- Sanhueza, G. (1999), "La crisis financiera de los años ochenta en Chile: análisis de sus soluciones y su costo", *Economía chilena*, vol. 2, N° 1, Banco Central de Chile, Santiago.
- Stallings, B. (1978), *Class Conflict and Economic Development in Chile, 1958-1973*, Stanford University Press, Stanford, CA.
- _____ y W. Peres (2000), *Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago.
- Uthoff, A. (1995), "Reformas a los sistemas de pensiones de América Latina y el Caribe", *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 29, CEPAL, Santiago.
- Valdés-Prieto, S. (1994), "Financial liberalization and the capital account: Chile, 1974-84", en G. Caprio, I. Atiyas y J. Hanson (eds.), *Financial Reform: Theory and Experience*, Cambridge University Press, Nueva York.