

# LECCIONES DEL DESARROLLO EN DEMOCRACIA: EL CASO DE CHILE EN EL GOBIERNO DE PATRICIO AYLWIN

Alejandro Foxley



Lecciones del desarrollo en democracia: el caso de Chile en el gobierno de Patricio Aylwin

Primera edición: julio de 2016

© 2016, Alejandro Foxley

© 2016, Cieplan

Dag Hammarskjöld N°3269, piso 3, Vitacura

Santiago - Chile

Fono: (56 2) 2796 5660

Web: [www.cieplan.org](http://www.cieplan.org)

Edición: Cecilia Barría

Diseño portada: Susana Burgos

Diagramación: Triángulo / [www.triangulo.co](http://www.triangulo.co)

ISBN: 978-956-204-060-0

Queda autorizada la reproducción parcial o total de esta obra, salvo para fines comerciales, con la condición de citar la fuente.

Impreso por: [Micopia.cl](http://Micopia.cl) / Imprenta sustentable y Boutique Creativa.

Impreso en Chile / Printed in Chile



Impreso en Papel Tom & Otto, PEFC certified, libre de ácido, libre de cloro y 100% Fibra Virgen.

**LECCIONES DEL DESARROLLO EN DEMOCRACIA:  
EL CASO DE CHILE EN EL  
GOBIERNO DE PATRICIO AYLWIN**

**Alejandro Foxley**



## CONTENIDO

I. Introducción.....	7
II. Antecedentes.....	8
III. El nuevo enfoque económico: crecimiento con equidad.....	11
IV. Evaluación de resultados.....	15
V. La economía política de la reforma.....	22
A. Cuándo gastar el capital político.....	23
B. Respuestas a coyunturas adversas inesperadas: la guerra del Golfo.....	27
C. Buen uso de oportunidades cambiantes: entrada excesiva de capitales y “encaje” .....	31
VI. Lecciones de política: éxitos y fracasos.....	34
A. Alta capacidad para absorber el impacto de las crisis externas .....	35
B. El papel de las instituciones.....	40
VII. ¿Reformas de tercera generación? El rezago de la innovación ..	43

VIII. Algunas lecciones del desarrollo en la década de los noventa.....	46
Referencias .....	53

## Lecciones del desarrollo en democracia: el caso de Chile en el gobierno de Patricio Aylwin<sup>1</sup> *Alejandro Foxley*

### I. Introducción

La década de los noventa impuso grandes desafíos en términos del diseño y aplicación de políticas públicas para el desarrollo tanto a nivel global como en América Latina. En ese contexto, el Banco Mundial se propuso publicar un libro que recopilara las experiencias personales de líderes de distintos países con el fin de extraer lecciones.

Como ex ministro de Hacienda y jefe del equipo económico tuve el privilegio de ser invitado a escribir un texto que formó parte del libro *Development Challenges in the 1990s: Leading Policy Makers Speak from Experience*.

En el marco del PROGRAMA CIEPLAN-UTALCA estamos publicando el presente ensayo que es una versión actualizada de aquel trabajo. El reciente fallecimiento del ex Presidente Patricio Aylwin nos ha impulsado a mirar en

---

1 Este trabajo –elaborado en el marco del PROGRAMA CIEPLAN-UTALCA– es una versión recientemente revisada de un estudio preparado para el Banco Mundial y publicado en BESLEY, T. y ZAGHA, N.R. (2005), *Development Challenges in the 1990s: Leading Policy Makers Speak from Experience*, World Bank y Oxford University Press. Este artículo es un ensayo escrito por un actor del desarrollo quien, a través de diferentes roles, ha experimentado los desafíos de la elaboración de políticas, en un nivel muy práctico. Se centra en el período 1990-1994, durante el cual el autor fue ministro de Hacienda y jefe del equipo económico. Esperamos que estas lecciones puedan ser útiles para futuros colegas en el desafiante terreno de las reformas de políticas públicas en los países en desarrollo.

retrospectiva el difícil período que Chile tuvo que enfrentar durante el primer gobierno democráticamente electo después de 17 años de régimen militar.

El texto –centrado en el período 1990-1994– incluye algunas lecciones que tienen plena vigencia hoy en día y que podrían ser útiles para aquellos que deben liderar procesos de modernización en países en desarrollo, pero también para quienes quieran revisar la historia reciente de nuestro país.

## **II. Antecedentes**

En diciembre de 1989, y tras 17 años de gobierno militar, Patricio Aylwin fue elegido Presidente de Chile en las urnas. Aylwin representaba a una coalición de centroizquierda, integrada por la Democracia Cristiana y agrupaciones socialistas.

El régimen de Pinochet había reprimido por la fuerza cualquier tipo de oposición. Muchos líderes sindicales y representantes de la sociedad civil, así como varios dirigentes de la oposición, habían sido temporalmente encarcelados. Algunos de ellos habían sido torturados, otros se encontraban desaparecidos. Producto de esta situación, muchas personas ansiaban un cambio radical en las políticas desarrolladas por el gobierno militar durante el período 1973-1989.

El gobierno militar había iniciado un profundo proceso de reformas, abriendo la economía, desregulando y privatizando empresas estatales, así como el sistema de previsión y salud. El balance de la administración Pinochet está todavía por realizarse. El desempeño macroeconómico durante dicho período



fue desigual. La tasa de crecimiento de la economía durante el período de 17 años fue de 2,9%<sup>2</sup>. Dos recesiones profundas, una en 1974-1975 y la otra en 1982-84, explican este mediocre resultado.

Durante 1982, después de tres años de experimentar con una tasa de cambio fija, el sector financiero se desplomó. El PNB cayó en 15% y el desempleo se incrementó hasta 30% de la fuerza de trabajo. Esta experiencia es bastante similar a la crisis financiera de Argentina en 2001-2002. Como consecuencia de estos hechos, una de cada dos familias chilenas se encontraba por debajo de la línea de pobreza en 1982. La crisis bancaria que derivó de esta situación tuvo un costo para el país equivalente a 35% del PIB, según diversas estimaciones<sup>3</sup>.

La economía se recuperó durante el período 1985-1989. La tasa de crecimiento fue de 5,2% entre 1983 y 1989. Sin embargo, el gobierno de Pinochet había aumentado considerablemente el gasto fiscal y rebajado los impuestos, con miras a ganar la elección presidencial de 1989. Como consecuencia de ello, el nuevo gobierno democrático heredó una sobrepresión económica, con una inflación que alcanzaba el 30% en diciembre de 1989. Las importaciones crecían a un ritmo de 30% anual y el déficit de la balanza de pagos se acrecentaba de manera alarmante. Al momento de asumir Aylwin el poder, 39% de la

---

2 Véase FFRENCH-DAVIS, R. y LABÁN, R. (1996), "Macroeconomic Performance in Chile", en PIZARRO, C. *et al.* (eds.), *Social and Economic Policies in Chile's Transition to Democracy*, Unicef-Cieplan, Santiago de Chile.

3 Véase FRYDL, E.J. (1999), "The Length and Cost of Banking Crisis", Documento de trabajo del FMI 99/30. También véase HELD, G. (2001), "The Chilean banking crisis of the 1980s", APEC, Documento de los Debates de Política sobre Manejo de Quiebra Bancaria; o HELD, G. y JIMÉNEZ, L.F., "Liberalización, Crisis y Reforma del Sistema Bancario 1974-99", en FFRENCH-DAVIS, R. y STALLINGS, B. (2001), *Reformas, Crecimiento y Políticas Sociales en Chile desde 1973*, CEPAL.

población vivía por debajo de la línea de pobreza<sup>4</sup>.

La percepción de la mayoría de la gente era que el modelo económico de Pinochet era intrínsecamente injusto con los sectores medio y bajo de la población y que, por ende, se requerían, y esperaban, cambios profundos con la llegada de la nueva coalición de centroizquierda.

Por otro lado, el sector privado y, ciertamente, los partidarios de Pinochet tenían expectativas muy negativas con respecto al nuevo régimen. Pensaban que el nuevo gobierno adoptaría la típica política populista, tan característica de la historia reciente de América Latina<sup>5</sup> y que el nuevo equipo económico cedería ante las demandas populares de mayor gasto público y grandes aumentos salariales. Pronosticaban una vuelta a altas tasas de inflación y desórdenes sociales a los que seguirían huelgas generales. Vaticinaban deseos de venganza por parte de aquellos cuyos derechos humanos habían sido violados de manera sistemática y prolongada durante el régimen militar.

A modo de anécdota, se me vienen a la memoria dos experiencias personales que reflejan cuán bajas eran las expectativas con respecto a la nueva administración y su equipo económico encabezado por el autor de este artículo. Recuerdo que Rudi Dornbusch me envió, el mismo día en que fui nombrado ministro de Hacienda, un fax que rezaba: “Felicitaciones, por favor no echas a perder las cosas”. Un par de meses más tarde fui invitado, en mi calidad de

---

4 Para referencias generales sobre este período, véase PIZARRO, C. *et al.* (eds.) (1996), *op. cit.*, y FRENCH-DAVIS, R. (1999), *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad*, Dolmen Ediciones, Santiago de Chile.

5 Véase DORNBUSCH, R. y EDWARDS, S. (1991), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, University of Chicago Press.

---

jefe del equipo económico, a dictar una charla ante la principal organización empresarial del país. Esta era la primera vez que se invitaba a un economista opositor a Pinochet. Tuve que dirigirme a más de mil empresarios. Di, a mi entender, una muy razonable charla. A la hora de las preguntas, alguien del público levantó la mano y dijo: “He escuchado muy atentamente sus observaciones. No le creo una sola palabra”.

### III. El nuevo enfoque económico: crecimiento con equidad

Resultaba claro para nosotros que nuestro primer desafío consistía en despertar confianza en la capacidad del nuevo gobierno para gobernar y, más específicamente, de que nuestro programa económico contemplaba medidas económicas sensatas<sup>6</sup>.

Nos autoimpusimos un difícil camino. Tomamos un doble compromiso inicial: por un lado, desarrollar y mantener un superávit fiscal significativo durante el período presidencial. Este compromiso se cumplió. El superávit fiscal durante la administración Aylwin fue de 1,9% del PIB en promedio.

El segundo compromiso consistía en reducir la deuda pública. Al final del gobierno militar, ésta ascendía a 47% del PIB. Nos comprometimos a incrementar el ahorro fiscal hasta 5% del PIB y utilizar parte de ese ahorro para prepagar la deuda pública. En los cuatro años del gobierno de Aylwin, la deuda pública se redujo de 47% en 1989 a 29% del PIB en 1993 (véase el cuadro 2).

---

6 Véase FOXLEY, A. (1993), *Economía Política de la Transición*, Dolmen Ediciones, Santiago de Chile. También, PERRY, G. y LEIPZIGER, D. (1999), *Chile, Recent policy lessons and emerging challenges*, Estudios sobre el Desarrollo, del Banco Mundial.

También teníamos que demostrarle a la población que estábamos determinados a corregir desequilibrios sociales heredados del período anterior. Nuestro compromiso consistió en llevar a cabo una reforma tributaria que incrementaría la carga fiscal a 3% del PIB. El paquete tributario consistía en subir el impuesto a las empresas de 10% a 15%, el IVA de 16% a 18%, aumentar los impuestos a la renta a los sectores de mayores ingresos e introducir una tributación basada en la renta efectiva y no de renta presunta para la agricultura y las actividades ligadas al transporte.

Esta iniciativa legal generó, naturalmente, controversia. En un comienzo, todos se oponían a ella. Sin embargo, en un período de tres meses fue aprobada por cuasi unanimidad por ambas cámaras del Congreso como ley de la República. La reforma tributaria incrementó los ingresos tributarios en 23% en términos reales en 1991, en 13% en 1992 y 10% en 1993<sup>7</sup>.

Este logro alcanzado con la reforma tributaria demostró ser un factor clave en futuros acontecimientos. El gobierno había declarado que la totalidad de los ingresos provenientes de los impuestos sería destinada a un esfuerzo consistente por reducir la pobreza, mejorar la salud y la educación y procurar viviendas a los pobres. Este compromiso fue cumplido. La pobreza se redujo de 39% a 28% durante la administración Aylwin. El gasto en salud y educación aumentó en 47% y 31%, respectivamente. En la medida en que la gente fue percibiendo el esfuerzo desarrollado en el frente social, el concepto de

---

7 MARCEL, M. (1999), "Effectiveness of the State and Development Lessons from the Chilean Experience", en PERRY, G. y LEIPZIGER, D. (1999), *op. cit.* Véase también PIZARRO, C. (1996), "The First Tax Reform during the Transition Government", en PIZARRO, C. *et al.*, *op. cit.*, y EYZAGUIRRE, N. (2002), *Estado de la Hacienda Pública*, Gobierno de Chile.

---

crecimiento con equidad se convirtió en una idea concreta y convincente, a la vez que se desmarcaba claramente de la estrategia puramente basada en el crecimiento económico del gobierno de Pinochet<sup>8</sup>.

La otra reforma social realizada fue la reforma laboral. Nuestro desafío en aquel entonces era restaurar los derechos laborales básicos que habían sido suprimidos por el gobierno militar. La mayoría de los dirigentes de los trabajadores habían pasado largos períodos encarcelados y los sindicatos se habían visto seriamente impedidos de defender los derechos de los trabajadores. Al mismo tiempo, el criterio imperante era reforzar la negociación laboral dentro de las empresas, pero oponerse a negociaciones colectivas a nivel nacional, como lo exigía la Confederación Unitaria de Trabajadores. Tras un par de meses de negociaciones tripartitas, el proyecto de ley de reforma laboral fue aprobado en el Congreso<sup>9</sup>.

Se estableció un diálogo tripartito permanente con el sector privado y las organizaciones de trabajadores. El gobierno estuvo representado por los ministros de Hacienda, Economía y Trabajo. El diálogo fue formal, pero franco. La prensa tuvo pleno acceso a las sesiones y a las conclusiones. Nos reunimos dos veces al año y fue en esa instancia que alcanzamos acuerdos con respecto a salarios y otras medidas de carácter social.

---

8 MIDEPLAN (1996), *Balance de seis años de las políticas sociales 1990-1996*, Ediciones Mideplan, Santiago de Chile, y MINISTERIO DE HACIENDA, *Estadísticas de las Finanzas Públicas 1987-2001*, de próxima aparición.

9 CORTÁZAR, R. (1993), *Política Laboral en Chile Democrático*, Dolmen Ediciones, Santiago de Chile.

La práctica de generar consensos tripartitos era algo inédito en Chile. Ésta se sustentaba en la necesidad de tender puentes entre trabajadores y empresarios y el convencimiento de que el nuevo gobierno tenía que actuar como un elemento catalizador en ese proceso. Los dirigentes empresariales habían sido pinochetistas y tenían sus reservas y resquemores con respecto al gobierno democrático. Los trabajadores consideraban a los empresarios como sus enemigos. Establecimos este mecanismo de participación influenciados por la experiencia europea de la posguerra, especialmente la de los Países Bajos, a partir de 1982, y la transición española con su “Pacto de la Moncloa”.

Estos cambios en política social fueron complementados por otras dos grandes reformas que apuntaban a estimular una mayor inversión y un crecimiento económico. La primera tenía como finalidad favorecer una mayor inserción de Chile en la economía mundial. Las tarifas arancelarias fueron rebajadas unilateralmente de 15% a 11%. Fueron nuevamente rebajadas unilateralmente a 6% durante el gobierno de Frei.

Paralelamente, el gobierno de Aylwin decidió iniciar una política de “regionalismo abierto”, suscribiendo tratados de libre comercio con varios países. El primero de ellos fue firmado con México en 1991; le seguirían otros con Venezuela, Colombia y Canadá; la Unión Europea y Estados Unidos durante las administraciones de Frei y Lagos<sup>10</sup>.

---

10 Véase SÁEZ, S. *et al.* (1995), “Antecedentes y resultados de la estrategia comercial del Gobierno de Aylwin”, en *Estudios Cieplan* N° 41. También véase AGOSÍN, M. y FFRENCH-DAVIS, R. (1998), “La Inversión Externa de Chile”, en CORTÁZAR, R. (ed.), *Construyendo Opciones*, Dolmen Ediciones, y FFRENCH-DAVIS, R. y MUÑOZ, O. (2002), “Las Políticas Económicas y sus efectos”, en MUÑOZ, O. *et al.* (eds.), *El Período del Presidente Frei Ruiz-Tagle*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile.

---

El otro componente fue una reforma del mercado de capitales<sup>11</sup>. El objetivo que se perseguía era profundizar dicho mercado. Chile había privatizado los fondos de pensiones. Éstos habían acumulado una suma muy sustancial de ahorros, los cuales no estaban siendo canalizados hacia otras empresas, fondos de inversión, y no estaba autorizada su inversión en el extranjero. Su cartera estaba muy concentrada en bonos estatales. Había claramente un desajuste entre la necesidad de las compañías para acceso al financiamiento de largo plazo y un marco regulatorio muy rígido en lo relativo a las políticas de inversión de los fondos de pensiones y otros inversionistas institucionales. Se les concedió una mucha mayor flexibilidad. Al mismo tiempo, la reforma del mercado de capitales incluyó mejores e independientes mecanismos de evaluación de riesgo, opciones más flexibles de inversión y una mejor regulación de conflictos de intereses en el sector financiero.

La reforma del mercado de capitales fue aprobada por el Congreso en 1993 y fue proseguida y profundizada durante los mandatos presidenciales de Frei y Lagos.

#### **IV. Evaluación de resultados**

La estrategia de crecimiento con equidad fue exitosa, tal como se aprecia en los cuadros 1, 2, 3 y 4. La economía creció durante el gobierno de Aylwin a un promedio anual de 7,7%. Esto fue posible gracias a un sustancial crecimiento de la inversión. Ésta se expandió de 27% del PIB en 1991 a 31% en 1993, en términos reales.

---

11 Véase EYZAGUIRRE, N. y LEFORT, F. (1999), "Capital markets in Chile, 1985-97: a case of successful international financial integration", en PERRY, G. y LEIPZIGER, D., *op. cit.*

La productividad total creció a una respetable tasa anual de 2,3%, mientras que el empleo se expandió en un 3,5% anual. Los salarios reales siguieron la misma tendencia que la productividad, expandiéndose en un 3,8% anual.

### Cuadro 1

#### Desempeño económico de Chile (1990-1993)

	Promedio 1990-1993
Tasa anual de crecimiento	7,7
Ahorro interno sobre el PIB	22,0
Déficit de balanza de pagos en cuenta corriente	2,5
Inversión total sobre el PIB (real)	27,8
Incremento de la productividad, por año	2,3
Incremento salarial real, por año	3,8
Tasa anual de crecimiento de empleo	3,5
Ahorro público sobre el PIB	4,0
Superávit presupuestario sobre el PIB	1,7

Fuente: -Bases de datos estadísticos INE y Banco Central de Chile.  
-Ministerio de Hacienda (1999), "Estadísticas de las Finanzas Públicas 1989-1998".  
-Fernando Coloma & Patricio Rojas (2000), "Evolución del Mercado Laboral en Chile: Reformas y Resultados", en La Transformación Económica de Chile.  
-Ministerio de Hacienda (2015), "Resultados del Comité Consultivo PIB Tendencial".



**Cuadro 2****Evolución de los principales indicadores económicos durante la administración Aylwin**

	1990	1991	1992	1993	1994
<b>Tasa de crecimiento</b>	3,7	8,0	12,3	7,0	5,7
<b>Inversión total sobre el PIB (real)</b>	27,2	25,4	27,5	31,1	29,7
<b>Inflación</b>	27,3	18,7	12,7	12,2	8,9
<b>Tasa de desempleo</b>	7,8	8,2	6,6	6,5	7,9
<b>Índice de pobreza, % de población</b>	38,6		32,9		27,6
<b>Extrema pobreza, % de población</b>	13,0		9,0		7,6
<b>Ahorro público</b>	2,5	3,6	5,0	4,9	4,9
<b>Superávit presupuestario</b>	0,8	1,5	2,3	2,0	1,7
<b>Deuda pública sobre el PIB</b>	44,0	38,4	31,5	28,9	23,4
<b>Deuda pública sobre el PIB, en valores netos</b>		23,1	15,3	13,8	8,3

Fuente: -Bases de datos estadísticos INE y Banco Central de Chile  
 -Ministerio de Hacienda (2012), "Informe de Estadísticas de la Deuda Pública".  
 -Ministerio de Hacienda (2013), "Deuda Bruta del Gobierno Central".  
 -Ministerio de Desarrollo Social (2013), "Casen 2013: Situación de la pobreza en Chile".

---

### Cuadro 3

#### Gasto Social 1990-1993

---

<b>Gasto social, crecimiento acumulado 1990-1993</b>	28,7
<b>Gasto estatal en salud pública, crecimiento acumulado 1990-1993</b>	46,5
<b>Gasto estatal en educación, crecimiento acumulado 1990-1993</b>	31,2

---

Fuente: Ministerio de Hacienda (1999), "Estadísticas de las Finanzas Públicas 1989-1998".

Nota: Gasto en moneda nacional, en pesos de 1993.

El gobierno logró aumentar el ahorro público de 2,5% del PIB en 1990 a 4,9% en 1991. El superávit presupuestario también creció de 0,8% a 2,0% en 1993, con un superávit fiscal promedio para el período de 1,7% del PIB.

También se cumplió con el compromiso de disminuir la deuda pública. El prepago de obligaciones de deuda pública le permitió al gobierno de Aylwin reducir ésta de 47% del PIB en 1989 a 29% en 1993. Los gobiernos de Frei y Lagos mantuvieron esta política, reduciendo aún más la deuda a 16% del PIB en términos brutos en 2002, y a 8% en términos netos.

El componente de equidad de esta estrategia también arrojó resultados significativos. Los niveles de pobreza bajaron de 39% a 28% en un período de cuatro años, para continuar disminuyendo en los gobiernos de Frei y Lagos,

---

llegando a 20% en 2000. La extrema pobreza se redujo de 13% a 8% durante el período 1990-93. El gasto social se expandió en 29% en términos reales, el gasto en salud en 47% y el gasto en educación en 31%, en valores acumulados entre 1990 y 1993.

La distribución del ingreso también experimentó mejorías en dicho período, tal como lo muestra el cuadro 4. El coeficiente de Gini bajó de 55 en 1987 a 53 en 1994<sup>12</sup>. Esta modesta mejoría se anularía en 1998.

Sin embargo, si tomamos en cuenta el impacto de las transferencias monetarias del Estado y otros gastos sociales, como educación, salud y vivienda, el efecto redistributivo de los programas gubernamentales es impresionante. En 1998, el ingreso monetario del 20% más rico de la población era equivalente a 20 veces el ingreso del 20% más pobre. Sin embargo, si tomamos en cuenta el gasto social del gobierno, la disparidad del ingreso entre los grupos de ingreso más alto y más bajo se reduce de 20 a 11 veces, y 60% de la reducción de la desigualdad se explica por el gasto gubernamental en educación, otro 25% por el gasto en salud y 11% en transferencias monetarias del Estado a los grupos de bajos ingresos<sup>13</sup>.

---

12 Véase el excelente estudio del BANCO MUNDIAL (2002), *Chile's High Growth Economy, Poverty and Income Distribution 1987-1998*.

13 BANCO MUNDIAL (2002), *op. cit.*

#### Cuadro 4

##### Participación en el ingreso por quintil, Chile

Quintil	1987	1990	1992	1994
1	3,7	4,1	4,3	4,1
2	7,1	8,1	8,3	8,1
3	10,9	12,3	12,2	11,9
4	17,9	18,1	18,6	18,7
5	60,2	57,0	56,6	57,2

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, *Estadísticas de ingresos asociadas a cada encuesta Casen*.

Nota: Ingreso hace referencia a ingreso autónomo.

¿Cómo se explica la alta tasa de crecimiento de la economía chilena en los años noventa? Un punto de vista simplista consistiría en atribuir este hecho exclusivamente a las reformas económicas realizadas por el gobierno de Pinochet. Pero otra visión, igualmente simplista, equivaldría a afirmar que las fuerzas democráticas que asumieron el poder en 1990 fueron las que encendieron las fuerzas creativas que hicieron posible que la economía creciera a un ritmo tan acelerado desde 1990 hasta 1998.

Un elemento clave para entender los buenos resultados económicos de Chile en términos de crecimiento se encuentra en el eslogan desarrollado por las autoridades económicas en 1990: nuestra propuesta hablaba de “continuidad y cambio” en la política económica. La continuidad era esencial para prove-

---

char el surgimiento de cierta capacidad empresarial que las reformas de los años setenta y ochenta habían propulsado. Pero el crecimiento no fue relevante durante el período de Pinochet, exceptuando los últimos cinco años (1985-1989) en los que las reformas de los años anteriores dieron fruto y la economía se benefició de una amplia capacidad ociosa como consecuencia del colapso económico de 1982.

Por otro lado, los buenos resultados de los años noventa se sustentaban en un capital social acumulado que todos los sectores de la sociedad chilena compartían: 1) un país que había anticipado la tendencia a la globalización en los años setenta, abriendo unilateralmente la economía a la competencia extranjera; 2) un sector privado que respondía al desafío adaptándose a las nuevas condiciones y aprendiendo a ser más eficiente y agresivo con respecto a los mercados exteriores; 3) una aceptación de nuevas reglas del juego por parte de todos los sectores de la sociedad, ejemplificado por la estrategia de crecimiento con equidad, que incluye el combate a la pobreza. La consecuente percepción de estabilidad gatilló el espectacular crecimiento de la inversión privada a inicios de la década de los noventa; 4) instituciones democráticas con un buen y transparente funcionamiento, con reglas adecuadas que promueven políticas racionales y predecibles<sup>14</sup>; 5) un aparato estatal eficiente también puede ser visto como un factor clave para explicar este éxito<sup>15</sup>; 6) políticas macroeconómicas sensatas y consistentes, que reflejaban un proceso de aprendizaje

---

14 Para un examen detallado de la importancia de las instituciones que explican un buen desempeño económico en los años noventa, véase FOXLEY, A. y SAPELLI, C. (1999), "Chile's Political Economy in the 1990s: Some Governance Issues", en PERRY, G. y LEIPZIGER, D., *op. cit.*

15 Véase el excelente análisis de MARCEL, M. sobre la efectividad del Estado (1999), *op. cit.*

iniciado en la década de los setenta con muchos errores de política en aquel entonces, pero proseguido y mejorado a lo largo de la década de los ochenta y de los noventa; 7) un proceso continuo de reformas, que se inició con la reestructuración de las finanzas públicas y del mercado laboral en 1990, al que seguiría la baja de las tarifas arancelarias, la profundización del mercado interno de capitales, la descentralización de decisiones del Estado hacia las regiones y los municipios; y en los años posteriores, durante el gobierno de Frei, ambiciosas reformas de la educación y del sistema judicial; 8) un debate político de alta calidad, con un fuerte énfasis en la búsqueda de consensos, tal como se ilustra en la siguiente sección.

## V. La economía política de la reforma<sup>16</sup>

Uno de los rasgos distintivos de la política económica de Chile en la década de los noventa ha sido la calidad del proceso de toma de decisiones. El concepto que ha predominado es la búsqueda de consensos. Tras años de confrontación violenta, la nueva democracia chilena tenía que demostrarse a sí misma su capacidad de integrar diferentes puntos de vista en una agenda compartida.

Entendimos que nuestra tarea no consistía sólo en producir paquetes de medidas sensatas, sino también en estructurar la coalición necesaria para apoyar las reformas críticas y el conjunto de medidas clave que implicaba nuestra estrategia de crecimiento con equidad. Procuramos crear coaliciones con fines específicos que pudieran asegurar acuerdos con diferentes grupos de interés.

---

16 Para una comparación sobre la experiencia de diferentes países, véase HAGGARD, S. y KAUFMAN, R. (1995), *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton University Press.

Los proyectos de reforma fueron completados con distintos componentes para asegurar el apoyo de los actores económicos y políticos clave y, para que una vez que el paquete fuera presentado al Congreso, se produjera una adhesión de la oposición a las medidas económicas propuestas<sup>17</sup>.

Sin embargo, el riesgo de este enfoque era doble: por una parte, el gobierno podía verse paralizado por la presión de grupos de interés y, por otra parte, la búsqueda de consensos podía resultar en una versión diluida y distorsionada del objetivo inicial. La manera de enfrentar ambos escenarios no deseados fue ejerciendo un fuerte liderazgo en el proceso, demostrando flexibilidad en los objetivos secundarios y firmeza en el objetivo principal. A ese respecto resulta determinante valerse de los medios de comunicación, especialmente de la televisión, para explicar y hacer entendibles a la mayoría del electorado los objetivos principales de las medidas que se pretende tomar.

Ilustraremos este enfoque con tres decisiones políticas críticas que hubo que tomar durante la primera mitad del mandato del presidente Aylwin. Las lecciones que puedan extraerse son válidas para otras realidades.

### *A. Cuándo gastar el capital político*

Se suele decir que el éxito o fracaso de un gobierno se juega en sus primeros 100 días. Aun cuando esta afirmación puede resultar algo exagerada, lo que sí parece ser cierto, al menos para el contexto latinoamericano donde el consenso político es un bien escaso, es que las reformas más difíciles deben abordarse

---

17 Para una útil encuesta a este respecto, véase FOXLEY, A. y SAPELLI, C. (1999), *op. cit.*

en primer lugar, aprovechando la holgura del breve período de luna de miel que acompaña a casi cualquier nuevo gobierno<sup>18</sup>.

La gente espera que un nuevo presidente promueva cambios, aun cuando no tiene muy claro los sacrificios que estos cambios pudieran implicar para ellos. Para cualquier gobierno, la tentación es siempre muy grande de comenzar con reformas que no supongan mucha resistencia. Por otro lado, muchas veces sucede que la acción del gobierno se vea distraída por otros temas coyunturales. El presidente Fox en México se vio obligado a desviarse de su principal objetivo, una reforma tributaria, para tratar de resolver en primer lugar el problema de los derechos de los pueblos indígenas en el estado de Chiapas. Fox decidió que la reforma tributaria, piedra de toque de su estrategia con equidad, sería presentada al Congreso con posterioridad, una vez que se hubiera solucionado el problema de Chiapas y que hubiera transcurrido suficiente tiempo como para crear las condiciones que permitieran asegurar una nueva mayoría en el Congreso proclive a la reforma<sup>19</sup>. Cuando la reforma tributaria fue finalmente presentada, ésta ya no contaba con el apoyo necesario.

Como caso contrario, tomemos la experiencia chilena de la reforma tributaria de 1990. Ésta consistía nada menos que en un aumento impositivo generalizado: tanto los impuestos de las empresas como los impuestos directos de las personas se incrementarían, así como el impuesto al valor agregado y el impuesto sobre explotaciones agrícolas y transporte.

---

18 Para un tratamiento más general de estos temas, véase NAVIA, P. y VELASCO, A. (2003), "The Politics of Second Generation Reforms", en KUCZYNSKI, P. y WILLIAMSON, J. (eds.), *After the Washington Consensus*, Instituto de Economía Internacional, Washington DC.

19 Véase NAVIA, P. y VELASCO, A. (2003), *op cit*.



La primera reacción espontánea fue naturalmente contraria al alza impositiva. Cada grupo político o segmento de la población tenía un buen argumento para oponerse a algún aspecto específico del paquete tributario.

Se decidió que se gastaría en esa reforma todo el prestigio y capital político del gobierno. Pensamos en ese entonces que sin un incremento sustancial en los ingresos tributarios, el componente de equidad del programa gubernamental no tendría viabilidad. Sería percibido como un eslogan de campaña y la nueva administración democrática se vería rápidamente desacreditada.

Naturalmente, sabíamos que apuntábamos indirectamente a un tema que le importaba mucho a la gente: el ingreso y las desigualdades sociales. La política económica de Pinochet era percibida como injusta hacia los sectores pobres y medios de la sociedad. La pobreza masiva saltaba a la vista. Las encuestas de opinión en los últimos años de gobierno militar mostraban que la pobreza y la desigualdad eran los temas que provocarían la derrota de Pinochet en el referéndum nacional de 1988. Era también el motivo por el cual el candidato presidencial que su régimen promovió perdería las elecciones presidenciales ante Aylwin en 1989 por amplio margen. También sabíamos que había, por parte de la sociedad chilena, una muy alta demanda implícita de consenso, de cooperación y de no confrontación<sup>20</sup>.

El aumento impositivo fue presentado como a) la única manera de introducir un componente de solidaridad en la política económica; b) como el paso ne-

---

20 Véase BOENINGER, E. (1997), *Democracia en Chile, Lecciones para la Gobernabilidad*, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile.

cesario para legitimar el modelo económico cuyas fundaciones eran obra del gobierno militar y c) como una oportunidad para los partidarios de Pinochet, ahora en la oposición, de probar que eran capaces de comprometerse, dando su apoyo en el Congreso a un paquete de medidas pro equidad social.

El gobierno usó la táctica del garrote y la zanahoria para conseguir apoyo político. Le ofrecimos a la oposición establecer conjuntamente cómo se gastarían los nuevos ingresos estatales en diferentes programas sociales. Al mismo tiempo, denunciábamos en la prensa “el egoísmo de los grupos de presión y partidos políticos” incapaces de entender el problema de la pobreza masiva y la necesidad de una acción urgente al respecto. Aparecimos diariamente en las pantallas de la televisión exhortando un acuerdo nacional para combatir la pobreza.

La estrategia resultó exitosa. En menos de los críticos 100 días firmábamos un acuerdo con el principal partido de oposición y con el apoyo de los dirigentes empresariales y de los trabajadores. El aumento impositivo fue aprobado en el Congreso en un tiempo récord. El voto en el Senado fue de 30 a favor y 2 en contra.

La correcta selección de esta reforma clave inicial y su aprobación exitosa no sólo consolidó la autoridad del gobierno, sino que también aumentó su legitimidad como representante del interés general de la población frente al interés particular de los sectores más favorecidos. El apoyo público al gobierno creció notoriamente como consecuencia directa del alza impositiva, ¡siendo que ésta, por otra parte, tendría un efecto negativo sobre el ingreso de las personas!

---

### *B. Respuesta a coyunturas adversas inesperadas: la guerra del Golfo*

A fines del año 1990, el nuevo gobierno de Aylwin estaba aplicando una estricta política de estabilización. Las tasas de interés habían sido elevadas a un rango del 15% por el Banco Central. Tanto la política fiscal como la política monetaria eran contractivas. La lucha contra una creciente inflación y una economía sobrecalentada, heredadas del gobierno anterior, aún no producían los resultados deseados.

El problema se vio agravado por la súbita alza en los precios del petróleo como consecuencia de la invasión de Kuwait por parte de Irak. Chile importa 85% del petróleo que consume. Por ende, la guerra puso la política de estabilización en peligro, al generar presiones de costo sobre la industria chilena.

La gente estaba exasperada por la desaceleración económica impuesta por la política de estabilización. Se alzaron voces populistas que llamaban al gobierno a ignorar la crisis de precios y a establecer una “tasa de inflación subyacente” que no tomara en cuenta el alza del precio del petróleo. Se llegó incluso a sugerir que el precio del crudo fuera lisa y llanamente suprimido del Índice de Precios al Consumidor.

El gobierno optó por un enfoque que supondría nuevos sacrificios. En el cuadro 5 identificamos los principales componentes del paquete de medidas y los sectores que respaldaron las medidas específicas. Se decidió que el incremento de precios sería transferido en su totalidad a los consumidores. A esto le se-

guiría la creación de un Fondo de Estabilización del Petróleo para enfrentar futuras fluctuaciones del precio del petróleo y sus derivados.

### **Cuadro 5**

#### **Respuesta a coyunturas adversas inesperadas: la guerra del Golfo y el precio del petróleo**

<b>Paquete de medidas</b>	<b>Sectores a favor</b>
<b>Incremento del precio interno</b>	Mercados financieros
<b>Fondo de Estabilización del Petróleo</b>	Consumidores
<b>Reducción del gasto gubernamental</b>	Sector privado
<b>Reducción de gastos militares: compartir el sacrificio</b>	Población civil Sindicatos
<b>Acuerdo con los sindicatos para reducir los sueldos reales</b>	Empresas
<b>Reducción de la tasa de interés</b>	Sector privado
<b>Medidas de ahorro en energía</b>	Defensores del medioambiente

Pero, al mismo tiempo, fue necesario compensar la tendencia alcista de los costos, consecuencia de la crisis del petróleo, reduciendo los costos en otros planos. Decidimos tomar el riesgo de convocar a los sindicatos y a los representantes del empresariado para intentar consensuar un paquete de sacrificios compartidos.

Le propusimos a la Confederación Unitaria de Trabajadores (CUT) que aceptara un aumento salarial inferior a la inflación anual. La inflación por ese

entonces rondaba el 30% y el gobierno ofreció un incremento salarial para los trabajadores del sector público de 25%. La propuesta fue inicialmente rechazada. Luego el gobierno agregó: todos compartiremos la carga. Los gastos gubernamentales tendrían un recorte del 5%. El elemento clave de esta propuesta aparentemente “neutra” a los sindicatos era una reducción significativa de los gastos militares.

Pinochet había establecido por decreto de la Junta Militar una ley que le garantizaba al presupuesto militar un mínimo. El nuevo gobierno estaba imposibilitado por ley de reducir el presupuesto militar. Decidimos cuestionar esta situación y les dijimos a los sindicatos que estábamos dispuestos a hacer público este desafío, siempre y cuando ellos dieran su apoyo al paquete completo que incluiría una reducción de los gastos militares y un aumento salarial para los trabajadores inferior a la tasa de inflación.

Los sindicatos aceptaron nuestra oferta. Ésta tenía para ellos un carácter muy simbólico. Sus dirigentes habían sido encarcelados por Pinochet. El general seguía al mando del Ejército. Optaron por apoyar al gobierno democrático en su desafío a Pinochet, pese a que esto les supusiera un sacrificio personal en términos de sus propios ingresos.

Una vez que contábamos con el apoyo de los trabajadores para este paquete de medidas, fue fácil persuadir al sector privado. Al autoimponerse un recorte en los gastos gubernamentales, el gobierno estaba demostrando que su compromiso con respecto a la disciplina fiscal seguía incólume, pese a las circunstancias adversas. La buena coordinación existente entre el ministro de Hacienda

y el presidente del Banco Central también permitió que el Banco Central, como reconocimiento a la poderosa señal de austeridad proveniente del sector público, decidiera crear más espacio para la expansión del sector privado reduciendo las altas tasas de interés prevalecientes, de 13% en septiembre a 9% en diciembre de 1990.

El paquete fue completado con una serie de medidas que recogían peticiones de la ciudadanía y particularmente de los grupos defensores del medioambiente para reducir los altos niveles de contaminación de los automóviles y del sistema de transporte público. Sólo en Santiago 2.500 autobuses fueron sacados de circulación por sus altos índices de contaminación. También se impuso un sistema de restricción vehicular como una medida de ahorro de energía. Estas decisiones, aunque eran marginales al objetivo central del paquete, revestían una importancia simbólica para aquellos grupos de la sociedad civil que tenían intereses sociales más amplios, tal como la protección del medioambiente.

El paquete de medidas fue sumamente efectivo. Aun cuando durante dos meses seguidos la inflación ascendió a 5% y 4% mensual, esto fue seguido por una marcada caída en los meses siguientes: 0,9% en noviembre, 0,5% en diciembre y 0,1% en febrero de 1991. En la práctica, el compromiso de los sindicatos de aceptar un aumento salarial del 25% con respecto a la inflación del año saliente fue una buena decisión. La aparente baja inicial de los salarios reales fue ampliamente compensada por el hecho de que la tasa real de inflación en 1991 bajó abruptamente a 17%. Como consecuencia, los salarios reales *ex-post* se incrementaron. Tras este episodio exitoso, los sindicatos aceptaron el principio de introducir la tasa futura de inflación esperada, y no la inflación

pasada, como el indicador apropiado para la negociación colectiva. El otro indicador correspondía a los incrementos esperados en la productividad.

### *C. Buen uso de oportunidades cambiantes: entrada excesiva de capitales y “encaje”*

A comienzos de la década de los noventa, América Latina volvía a atravesar un período de entrada masiva de capitales. Este proceso era aún más marcado en Chile debido a las altas tasas de interés internas y a la credibilidad de un gobierno que llevaba a cabo una política económica coherente sin turbulencias sociales.

Como resultado, Chile estaba siendo inundado por capitales externos. El problema al que nos enfrentábamos como formuladores de políticas era cómo lidiar con una apreciación significativa y persistente del tipo de cambio. La estrategia de crecimiento de Chile estaba basada en las exportaciones, y la marcada revalorización del peso estaba volviendo cada vez menos competitivo el sector exportador.

Por otro lado, operadores bancarios desarrollaban estrategias agresivas, ofreciendo créditos en dólares a un tipo de cambio muy favorable para quien quisiera endeudarse, ya sea empresas o particulares. Nos preocupaba que la entrada excesiva de capitales pudiera traducirse en una burbuja financiera.

Decidimos proponer una baja unilateral y general de tarifas arancelarias de 15% a 11%. Una mayor demanda de importaciones ayudaría a mantener un nivel más razonable de tipo de cambio.

Este es un tipo de política que generalmente despierta resistencia en la industria nacional, pero también en este caso logramos mitigarla aprovechando nuestra autoridad: los principales beneficiarios de la apertura del comercio serían los consumidores, puesto que pagarían un precio inferior por bienes importados de mayor calidad. Esta estrategia de “abrirles el apetito” a los consumidores fue muy efectiva para lograr la aprobación del Congreso.

Los exportadores se mostraron a favor de esta decisión porque implicaba un tipo de cambio de equilibrio menos perjudicial para el sector exportador. Los políticos del ala progresista y la gente de izquierda, normalmente reacia a una excesiva apertura de los mercados mundiales, aplaudieron una importante medida que tomamos en junio de 1991: un impuesto sobre la entrada de capitales de corto plazo. Al establecer reservas obligatorias de 20% en créditos externos a un año, que posteriormente serían aumentados a 30%, y un impuesto adicional a las transacciones externas, se produjo un desincentivo a ingresar capital especulativo. Esta medida demostró ser muy efectiva para evitar la entrada excesiva de capitales. Se amplió la estructura de vencimiento de los créditos externos, reduciéndose drásticamente la entrada de capitales de corto plazo<sup>21</sup>.

Sabíamos perfectamente que la política de “encaje” sólo podía ser efectiva en el corto plazo porque, al poco tiempo, los operadores financieros encontrarían

---

21 LABÁN, R. y LARRAÍN, F. (1994), “The Chilean Experience with Capital Mobility”, en BOSWORTH, B.; DORNBUSCH, R. y LABÁN, R. (eds.), *The Chilean Economy, Policy Lessons and Challenges*, Brookings Institution. Véase también VELASCO, A. y CABEZAS, P. (1998), “Alternative Responses to Capital Inflows: a Tale of Two Countries”, en KAHLER, M. (ed.), *Capital Flows and Financial Crisis*, Consejo de Relaciones Exteriores, Nueva York.



maneras de eludir este impuesto. Este es el argumento que suelen esgrimir los que, mirando más allá del impacto de corto plazo, concluyen que el “encaje” no sirve para evitar la entrada de capitales cuando las condiciones del mercado son favorables, como era el caso de Chile. Sin embargo, el impuesto sobre el capital de corto plazo fue sumamente útil a comienzos de los años noventa en Chile, porque ayudó a evitar una valorización excesiva del tipo de cambio que habría afectado negativamente el motor del crecimiento del sector exportador.

Las restricciones a la entrada de capitales fueron reforzadas por una flexibilización de la salida de fondos. Los bancos fueron autorizados a operar con mayor libertad en el extranjero<sup>22</sup>.

El paquete de medidas constituía una mezcla poco ortodoxa: mayor apertura al comercio y a la salida de capitales y restricciones a la entrada de capitales (véase el cuadro 6). Esta política dio buenos resultados. Fue aprobada como ley en junio de 1991. La economía respondió con un crecimiento repentino de 8% en 1991 y 12,3% en 1992.

---

22 ZAHLER, R. (1998), “El Banco Central y la política macroeconómica de Chile en los años noventa”, en *Revista de la CEPAL* N° 64.

## Cuadro 6

### Buen uso de oportunidades cambiantes: entrada de capitales y “encaje”

Paquete de medidas	Sectores a favor
Tarifas arancelarias más bajas	Consumidores
Impuesto sobre la entrada de capitales	Sector exportador
Salida libre de capitales	Instituciones financieras
Compensación fiscal: Impuesto sobre la gasolina	Sector privado, grupos defensores del medioambiente

Por último, y no por ello menos importante, los diferentes grupos de interés se alinearon tras estas medidas poco ortodoxas, cada uno de ellos por razones propias. Pero esto fue suficiente para que pudiéramos hacer aprobar en un tiempo récord una ley que reducía unilateralmente las tarifas arancelarias de 15% a 11%. El proyecto de ley fue presentado al Congreso el 18 de junio de 1991. Dos días más tarde había sido aprobado por ambas cámaras del Parlamento. Este es un claro ejemplo de una toma de decisión de alta calidad entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y un elemento distintivo del desarrollo reciente de Chile.

## VI. Lecciones de política: éxitos y fracasos

Muchas veces surge la pregunta de por qué Chile ha tenido éxito ahí donde otros han fracasado. Pero la realidad no es tan tajante. Chile tiene a su haber claros logros en términos de políticas implementadas en la última década.

También tiene fracasos, que describiremos a continuación. Lo mismo puede decirse de países como México, Brasil, Costa Rica, República Dominicana y otros. En esta sección analizaremos brevemente algunas de las fortalezas de Chile y también algunas de sus flaquezas.

### *A. Alta capacidad para absorber el impacto de las crisis externas*

Esto es un punto claramente a favor en el caso de Chile. De acuerdo a recientes evaluaciones, lo que la experiencia latinoamericana demuestra, tras 20 años de experiencia de reformas económicas, es que las crisis externas pueden rápidamente deshacer el progreso alcanzado en muchos otros frentes macroeconómicos<sup>23</sup>. Por ello, el manejo de crisis y la absorción de su impacto en las economías locales constituye un factor esencial para llevar a cabo exitosamente reformas macroeconómicas en América Latina.

La volatilidad financiera puede tener un efecto devastador en las economías emergentes. México lo experimentó en carne propia en 1994, las economías asiáticas en 1997, Rusia en 1998 y Turquía y Argentina más recientemente.

No se visualiza en un futuro próximo un cambio en las reglas del juego relativas a los flujos financieros. No habrá una nueva arquitectura financiera. Por lo tanto, la única opción es aprender a vivir con súbitas entradas y salidas de capitales.

Chile ha tomado algunas opciones clave de política en el momento adecuado para mejorar los ciclos de auge y caída inherentes a la volatilidad de los flujos

---

23 Véase KUCZYNSKI, P. y WILLIAMSON, J. (2003), *op. cit.*

financieros externos. Una importante decisión, no muy popular en aquel entonces, consistió en utilizar ahorros fiscales acumulados en los años de bonanza, para reducir la deuda pública, y abrir la posibilidad para una política fiscal anticíclica en los años difíciles, sin poner en peligro la capacidad de pago del país en caso de desaceleración de la economía.

La continuidad de las políticas es otro punto a favor. La política de reducción de deuda del gobierno de Aylwin fue proseguida durante las administraciones de Frei y Lagos. Como resultado, la deuda pública se redujo de 47% del PIB a 14% en un período de 10 años.

El compromiso de mantener un superávit presupuestario también resultó ser un factor muy positivo. Aylwin necesitaba credibilidad en el proceso de transición a la democracia. Nuestra meta era tener un superávit presupuestario, al margen de las circunstancias. Tras haber reducido la deuda pública de manera drástica, el gobierno de Lagos pudo reformular el objetivo político en términos de conseguir un superávit estructural de 1% del PIB. Esto permitía la existencia de un déficit durante las fases contractivas, compatible con un superávit una vez que la economía alcanza su potencial de crecimiento.

El control de la inflación es otro componente de las medidas diseñadas para mejorar la capacidad de respuesta de la economía ante el impacto de las crisis externas. Una vez que se ha conseguido una tasa de inflación persistentemente baja y tanto el gasto fiscal como la deuda pública están bajo control, una política monetaria anticíclica puede ser muy útil para evitar una fase recesiva en la economía.

---

Ahora bien, el control de la inflación es una opción de política que puede tener efectos negativos si no es manejada adecuadamente. El episodio de 1998 referente a la política de tasas de interés ilustra bien esta afirmación. El Banco Central no había medido el real alcance de la crisis financiera asiática de 1997 para la economía chilena. La entrada de capitales había disminuido drásticamente, a lo que siguió una devaluación del peso. El Banco Central, preocupado de que no se cumpliera la meta de control de la inflación, aumentó la tasa de interés de 6,5% en septiembre de 1997 a 18% dos meses más tarde<sup>24</sup>.

Este fuerte incremento detonó una recesión en 1999 con un crecimiento negativo de -2,4%, y en la práctica inauguró un período de cinco años en el cual la tasa de crecimiento de la economía cayó de 7% a menos de 3% anual.

Parece claro que al menos parte de la desaceleración es atribuible a un sobreajuste en las tasas de interés del Banco Central, preocupado de que el gobierno estuviera gastando excesivamente en un período en el que la inflación tenía una tendencia alcista, como parecía ser el caso. En efecto, a fines de 1997, el gobierno de Frei, que debía hacer frente a fuertes presiones provenientes de los partidos de la coalición gubernamental insatisfechos con los resultados de la elección parlamentaria, decidió expandir el gasto social, incluyendo un significativo incremento de las pensiones. Esto fue el pretexto para que el Banco Central iniciara una política monetaria muy contractiva cuyos efectos se harían sentir durante varios años.

---

24 Véase BANCO CENTRAL DE CHILE (2001), *Indicadores Económicos y Sociales de Chile 1960-2000*, Santiago de Chile.

¿A qué se debió esta aparente falla de coordinación entre el Banco Central y el Ministerio de Hacienda? Este último fue vulnerable a las presiones políticas. En cuanto al Banco Central, parecía muy consciente de su autonomía y de su mandato de reducir la inflación, no importando las consecuencias que esto acarrearía en términos de productividad y empleo. Si, junto con ser fiel a su mandato de mantener bajo control la inflación, el Banco Central hubiera mantenido una misma preocupación por asegurar la productividad y el empleo, como sucede en Estados Unidos, tal vez se habría evitado este sobreajuste.

La lección que puede extraerse de este ejemplo es que la autonomía del Banco Central y el control de la inflación no siempre aseguran resultados óptimos de política. La autonomía no sustituye un buen diagnóstico técnicamente fundado y un exceso de autonomía puede traducirse en una excesiva rigidez que lleve a mantener una baja inflación a cualquier costo.

La política cambiaria también es crucial. No hace mucho, los economistas defendían vehementemente la convertibilidad, un tipo de cambio fijo y la dolarización como el camino más corto a la estabilidad y el crecimiento.

La economía chilena había sufrido en carne propia los efectos devastadores de una mezcla letal de tipo de cambio fijo, desregulación del sector bancario y entrada libre de capitales volátiles, a comienzo de los ochenta. El sector financiero colapsó en 1982 y la economía se contrajo en un 16% en un año, con una tasa de desempleo que alcanzó al 30%. El paquete de medidas de rescate para las instituciones financieras les costó a los contribuyentes chilenos una

suma equivalente al 35% del PIB. México y Argentina también aprendieron por la fuerza que esas políticas no funcionan.

Tras la experiencia adversa de la década de los ochenta, Chile optó por una política de tipo de cambio flexible, con una paridad móvil en un comienzo y un tipo de cambio flotante a partir del año 2000.

Esta combinación de medidas le ha permitido a la economía chilena sortear una crisis financiera, una pérdida de competitividad y quiebras masivas, mientras otras economías de la región deben nuevamente hacer frente a la fase contractiva de los ciclos de auge y caída. Brasil, bajo la conducción del presidente Cardoso, también evitó esta crisis con medidas similares.

Las restricciones a las entradas de capital de corto plazo también han dado buenos resultados en el caso de Chile. Fueron implementadas durante la fase expansiva, cuando aumenta la entrada de capitales, y reducidas a cero cuando ésta se hace escasa, en la fase contractiva. Sin embargo, como consecuencia del Tratado de Libre Comercio firmado por Chile y Estados Unidos, Chile ha accedido renuente a suprimir los encajes obligatorios aplicables a los capitales externos, salvo en situaciones de emergencia. El Departamento del Tesoro de los Estados Unidos demostró en este punto ser más ortodoxo que el FMI y otras instituciones financieras internacionales.

Como contrapunto al tipo de medidas descritas anteriormente, ¿cuál sería la peor combinación posible de medidas para enfrentar crisis externas? Probablemente un tipo de cambio fijo, una entrada libre de capitales, una deuda

pública abultada, un amplio acceso de las empresas y las personas a créditos baratos en dólares y déficits presupuestarios sistemáticos. Esta es una receta segura para el desastre.

### *B. El papel de las instituciones*

El Banco Mundial realizó un estudio comparativo de políticas macroeconómicas e instituciones en Chile con respecto a otros países. Este estudio concluyó que, en términos generales, las instituciones chilenas tienen los mismos estándares de calidad que las de los países de la OCDE<sup>25</sup>. Esto no es tan cierto.

Es exacta la afirmación de los estudios comparativos según la cual la estabilidad política, el estado de derecho y un bajo nivel de corrupción son elementos determinantes que explican en parte el éxito de Chile en años recientes.

La mejoría de la calidad de las instituciones ha sido un objetivo explícito de la política pública desde 1990 e incluso antes. Se han establecido normas claras y respetadas al pie de la letra por todos los últimos gobiernos, con respecto a la autonomía del Banco Central, a la existencia de un Poder Judicial independiente y no sujeto a la corrupción, y reglas estrictas en cuanto al gasto fiscal y a la deuda pública. El Congreso chileno no puede aumentar el gasto público o imponer cambios en la política tributaria. Estas son prerrogativas exclusivas del Poder Ejecutivo. El Congreso sólo puede reducir el gasto público. Los municipios y los gobiernos regionales no pueden endeudarse sin expresa autorización del ministro de Hacienda.

---

25 Véase BANCO MUNDIAL (2003), *Chile New Economy Study*.



Estas normas son estrictas y rígidas y obedecidas por todos los actores. Por otro lado, Chile ocupa el lugar 18 en el ranking de transparencia, un nivel equivalente al de Alemania y Estados Unidos. Este índice, que es publicado por Transparency International (TI), mide el grado de corrupción en las instituciones públicas. Chile se encuentra en un buen nivel, según TI. Pero esto es sólo una parte de la historia.

Varios escándalos menores en el sector público han puesto de manifiesto áreas en las que la transparencia no ha sido la norma. Una de ellas ha sido el financiamiento de campañas políticas, y la otra, el pago de bonos o sobresueldos por debajo de la mesa a altos ejecutivos del sector público.

Estos escándalos han ocurrido debido a una desacertada postergación de la modernización de muchas áreas del aparato del Estado. Hasta hace muy poco tiempo no existía ninguna legislación que regulara la contribución de fondos a las campañas electorales. Como consecuencia, los candidatos han dependido de unos pocos pero poderosos contribuyentes, que posteriormente se sienten con la libertad de pedirles favores o leyes acordes con sus intereses a los congresistas.

Otro problema mal resuelto ha sido la baja remuneración de los altos funcionarios gubernamentales. Nadie se atrevió en el pasado a hacer frente al poderoso gremio de los empleados públicos, que eran contrarios a que se introdujeran cambios en la rígida escala de sueldos del sector público. Esto se tradujo en un esquema en el que contratistas privados de obras públicas contribuían a un fondo para financiar pagos adicionales o sobresueldos para los altos cargos gubernamentales. Otro escándalo judicial.

La lección que cabe extraer de estas situaciones negativas es que la modernización del sector público, incluido el financiamiento de campañas electorales, debería incluirse en la primera generación de reformas y no postergarse. De no hacerlo, el país se ve expuesto a una posible falta de transparencia entre el sector público y el sector privado, lo que puede transformarse en una fuente de corrupción.

Otra área en la que Chile tiene un cierto atraso es en la reforma de procedimientos burocráticos en el sector público. A modo de ejemplo, inscribir una nueva empresa en Chile exige 10 trámites diferentes, 28 días laborales y cuesta 620 dólares. En Canadá, supone 2 días, 2 trámites y un costo de 280 dólares. Se han dado algunos pasos en términos legislativos para corregir esta situación, como la aprobación de una ley de “silencio administrativo”, que establece que si la burocracia no cumple con ciertos plazos establecidos en términos de procedimientos, permisos, etc., se asume que la solicitud de inscripción ha sido aprobada.

Un elemento importante a considerar es que la reforma del Estado no cuenta con un claro apoyo de la población<sup>26</sup>. Normalmente, se oponen a ella los maestros, los gremios del sector público, los médicos y los trabajadores de la salud. Ello lleva a que los políticos prefieran no enfrentar a estos grupos de interés y a posponer esta necesaria reforma. Este es un tema pendiente en Chile. Podría transformarse en un obstáculo cada vez mayor para el logro de mayores incrementos en productividad de la economía chilena.

---

26 Véase NAVIA, P. y VELASCO, A. (2003), *op. cit.*

---

## VII. ¿Reformas de tercera generación? El rezago de la innovación

La pregunta ha sido planteada numerosas veces: ¿por qué Chile fue capaz de crecer a 7,7% anual durante una década y no ha sido capaz de crecer a más de 3% en el período posterior a la crisis asiática?<sup>27</sup>

Naturalmente, parte de la respuesta tiene que ver con las condiciones externas adversas. La relación de intercambio se ha deteriorado marcadamente para la economía chilena y la actual tasa de exportación de 5% en volumen representa sólo la mitad de lo que era hace una década<sup>28</sup>.

Pero el fenómeno se explica más significativamente por la desaceleración de la productividad. Tal como se muestra en el cuadro 1, la productividad crecía a más de 2,3% anual en la primera mitad de los años noventa. Esta cifra es inferior a 1% en 2002 y 2003.

El Banco Mundial concluyó en un estudio reciente sobre la economía chilena que no es probable una vuelta a altas tasas de crecimiento, a no ser que se produzca un esfuerzo coordinado para incrementar la productividad.

En realidad, el Banco Mundial sostiene que Chile muestra resultados inferiores que otros países de nivel de ingreso similar en materia de innovación.

---

27 Véase BANCO MUNDIAL (2003), *op. cit.*

28 Con fecha enero de 2016 (último *upgrade*), el crecimiento en el volumen de las exportaciones no ha mejorado: entre 2005 y 2013, el incremento promedio no superó el 2,5% anual (véanse datos del Banco Mundial sobre índice del volumen de exportaciones).

Las empresas chilenas son buenas en cuanto a hacer más de lo mismo, a saber, exportar materias primas con poco valor agregado. Invierten poco en investigación y desarrollo y no están realmente en sintonía con los últimos cambios tecnológicos introducidos por las naciones con que compiten y, por ende, no son fuente de nuevas ideas, con las cuales el país podría desarrollar otras ventajas comparativas. Resulta muy ilustrativo a este respecto el hecho de que los fondos de capitales de riesgo en Chile no encuentren suficientes proyectos financiables. La innovación no ha llegado a esta área.

El gobierno, por su parte, está inhibido por lo que podría llamarse el “trauma de las políticas industriales”. La estrategia de sustitución de importaciones que imperó en América Latina entre 1950 y 1980 produjo altas tasas de crecimiento en las primeras dos décadas, pero terminó ocultando ineficiencias que se transformaron en un obstáculo para el crecimiento.

Existe una nueva creencia entre los economistas de que las políticas industriales son erradas e ineficientes. En virtud de esto, la legislación chilena prohíbe al Estado proporcionar capital a las nuevas empresas y éste es muy reacio a entregar incentivos o donaciones de contrapartida a los procesos de puesta en marcha. Todo lo contrario sucede en países como Finlandia o Singapur, donde el Estado proporciona ayudas generosas y sin ningún tipo de inhibiciones ideológicas.

Existe en Chile la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo), encargada de manejar una gran cantidad de pequeños programas de apoyo para las pequeñas empresas, incentivar la innovación tecnológica y la investigación y el desarrollo. Pero para que tengamos una idea de lo limitado que es su radio

de acción, la máxima participación en las donaciones de contrapartida para los proyectos innovadores es de 6%<sup>29</sup>, siendo que en Finlandia la contribución del Estado puede alcanzar a un 50% e incluso un 70% de los recursos que se requieren para introducir la innovación o para poner en marcha proyectos<sup>30</sup>.

Esto mismo explica cierta actitud renuente a desarrollar conversaciones estratégicas por sectores para identificar nuevas oportunidades o ventajas competitivas, tal como lo han hecho con éxito los finlandeses.

Son muchas las preguntas planteadas por el estudio del Banco Mundial que los elaboradores de políticas en Chile no saben cómo contestar. ¿Cómo inducir cambios en las estrategias de las empresas tradicionales? ¿Cómo atraer la inversión directa extranjera hacia los sectores de alta tecnología, qué incentivos se requieren para ello, a qué costo? ¿Cómo impulsar la innovación de manera más sistémica? ¿Se trata acaso de un proceso aleatorio, o de uno experimental, como parecen sugerirlo Hausmann y Rodrik?<sup>31</sup> ¿Cómo promover la creación de aglomeraciones productivas? ¿Cuáles incentivos funcionan, cuáles no?

El estudio del Banco Mundial concluye que “la autocomplacencia tiene un precio, pero que también ser un pionero tiene su recompensa. Una política in-

---

29 Corfo ha ido aumentando sistemáticamente en el tiempo su cobertura asociada a proyectos con fines innovadores, llegando, con fecha enero de 2016 (último *upgrade*), a alcanzar una participación de hasta un 75% en el financiamiento de cada proyecto. Véase sitio oficial de Corfo, en específico, programas de capital semilla y apoyo a emprendimiento regional ([www.corfo.cl](http://www.corfo.cl)).

30 Véase CASTELLS, M. y HIMANEN, P. (2002), *The Information Society and the Welfare State, the Finnish Model*, Oxford University Press.

31 HAUSMANN, R. y RODRIK, D. (2002), “Economic Development as Self Discovery”, Documento de trabajo del Harvard Kennedy School.

dustrial más agresiva tiene sus riesgos si es mal manejada, pero el desempeño de Chile en materia de política económica es sólido. Si el país no logra salir adelante y asumir una posición de liderazgo en la economía de la sociedad del conocimiento, corre el riesgo de condenarse a un crecimiento limitado y a no poder responder a las expectativas sociales creadas”<sup>32</sup>.

Esta advertencia es válida para otras economías emergentes. El reciente desempeño exitoso de países como Irlanda, Finlandia, Singapur, Hungría, India y otros, es el resultado de condiciones locales específicas y de políticas acertadas. Esto sugiere que la movilización de las fuerzas creativas de la sociedad es un proceso del que sabemos muy poco. Y, sin embargo, éste debiera ser uno de los componentes esenciales de las reformas de tercera generación que países como Chile u otros de nivel similar de desarrollo necesitan emprender.

## **VIII. Algunas lecciones del desarrollo en la década de los noventa**

Un elemento recurrente en los años noventa para los diseñadores de política y para los líderes políticos en América Latina fue la presencia continua de crisis externas. El presidente Cardoso de Brasil una vez señaló, al término de su segundo mandato, que cuando fue elegido en 1993 nunca se imaginó que tendría que lidiar con crisis externas permanentes que desviarían el curso normal de la economía y le impedirían concentrarse en el cumplimiento del programa que le ofreció al pueblo brasileño durante la campaña. A la llamada

---

32 BANCO MUNDIAL (2003), *op. cit.*

“crisis del Tequila” de 1994 le siguieron la crisis asiática y la crisis rusa. Posteriormente, vino la crisis en el propio Brasil, seguida, años después, por la crisis en Turquía y Argentina, todas las cuales tuvieron un fuerte impacto en la economía brasileña. El hecho de que, pese a estas circunstancias negativas, el gobierno brasileño pudiera cumplir en términos generales con sus objetivos de modernizar la economía nacional y mejorar las condiciones de vida de los más pobres dice mucho de la capacidad de liderazgo de Cardoso.

La volatilidad de los flujos de capitales terminó siendo el factor más determinante de los resultados económicos. Los países que pudieron absorber las crisis externas son aquellos que supieron extraer lecciones de crisis financieras anteriores y que las políticas económicas de los años noventa tenían que diseñarse previendo el peor escenario posible.

Para atenuar al máximo el impacto de las crisis, las siguientes reglas pueden ser muy valiosas: como primera prioridad, incrementar el ahorro público, comprometerse con una política de superávit presupuestario estructural, reducir significativamente la deuda pública, usar un tipo de cambio flexible y mantener la inflación bajo control, como marco general de la política monetaria; establecer reglas claras y permanentes que limiten el gasto de los gobiernos regionales y locales, no permitir que el Congreso aumente el gasto público o que se entrometa en la estructura tributaria cuando se presenta el Presupuesto de la Nación al Parlamento.

El uso prudente de estas reglas puede ser un seguro contra el carácter potencialmente catastrófico de las crisis externas, aun cuando no constituye una ga-

rantía de que la economía se siga desarrollando en la línea de su potencial de crecimiento. De hecho, puede producirse una cierta baja en la demanda y una capacidad subutilizada, pero esto configura un mejor escenario que el ciclo de auge y caída, familiar a la mayoría de los países de la región.

Por otro lado, el tema de la credibilidad ha demostrado ser crucial a la hora de emprender reformas económicas e institucionales. La toma de decisiones difíciles e impopulares en una fase inicial ayuda a fortalecer la percepción de que la nueva administración tiene una capacidad real de gobernar, incluso en medio de circunstancias adversas. La experiencia reciente de las medidas tomadas por la administración de Lula y la respuesta claramente positiva del mercado ilustran bien esta idea. Las decisiones difíciles autoimpuestas generan respeto y autoridad hacia un nuevo líder.

Una decisión estratégica en un proceso de reformas consiste en determinar cuáles reformas deben emprenderse primero. En el caso chileno, parece claro que es fundamental gastar sensatamente el capital político. Esto impone la necesidad de optar en primer lugar por una reforma muy difícil y gastar ahí el capital político. En caso de éxito, el gobierno tendrá la autoridad y posibilidad de emprender otras reformas. Si no se escoge la medida más importante y difícil, puede que después sea demasiado tarde y no se disponga de ese mismo capital político, como le sucedió al presidente Fox cuando pospuso la reforma tributaria. El Congreso no aprobará con posterioridad un proyecto de ley que podría haber aprobado en los primeros 100 días de gobierno.



---

Es muy probable que una meta de crecimiento *per se*, tal como se defendía en la versión original del Consenso de Washington, no sea suficiente para lograr el apoyo que exige un paquete amplio de reformas. Por el contrario, una estrategia de crecimiento con equidad genera una base política mucho más amplia y, por ende, una mayor capacidad para llevar a cabo los cambios que se requieren. Una política social activa que sea efectiva en la reducción sustancial de la pobreza constituye el meollo de una estrategia de desarrollo de crecimiento con equidad.

La transformación institucional es particularmente difícil. Puesto que no cuenta con grupos particulares que la defiendan y, más bien, muchos grupos de interés se oponen a ella, existe una tendencia a postergarla para una “segunda generación de reformas”. Puede que entonces sea demasiado tarde.

Un país expuesto a las tensiones que suponen el manejo de la volatilidad financiera, las crisis externas y la inestabilidad económica necesita instituciones fuertes, predecibles y transparentes que le permitan hacer frente al carácter cambiante del entorno externo en una economía abierta. Por ello, resulta crucial darle absoluta prioridad a la reforma de las instituciones para que las reformas económicas tengan éxito. Los fracasos recientes de reformas económicas en América Latina están más ligados a la existencia de instituciones débiles y corruptas que a la naturaleza misma de las reformas.

La crisis de las instituciones puede ser un detonante de reformas que originalmente no parecían factibles. Los escándalos de corrupción en Chile en el año 2002 obligaron a la coalición gobernante y a la oposición a hacer frente a una

realidad que podía poner en entredicho todo lo logrado por el país en las últimas dos décadas. Debido a esa percepción, se alcanzó un acuerdo completo en torno a un programa muy ambicioso para modernizar el Estado, que incluye 49 iniciativas que van mucho más allá de solucionar problemas de corrupción y que, en la práctica, apuntan a establecer un cuerpo de funcionarios públicos profesional y apolítico, regular el financiamiento de campañas políticas, introducir incentivos y flexibilidad para un mejor desempeño en los servicios públicos, etc. Esto ha sido una consecuencia impensada de escándalos políticos.

Este sorprendente acuerdo fue posible por dos motivos. La estabilidad política y la existencia de reglas claras en lo relativo al juego político, junto con la percepción de un desgaste en los partidos de la Concertación tras 12 años en el poder, alimentaron en la oposición la idea de que ésta podría ganar las próximas elecciones. Asumir un país con una economía robusta y un bajo nivel de conflicto social respondía a sus intereses. Por otra parte, la persistencia con la cual los gobiernos de Aylwin, Frei y Lagos han buscado consensos con la oposición a lo largo de los últimos 12 años ha sido valiosa en tiempos de crisis. Había una base de capital social preexistente y la oposición hizo posible el tránsito sin tropiezos desde una grave crisis política a una fase de reformas innovadoras que no parecían viables anteriormente.

Es una interesante lección. Una buena política fiscal anticíclica consiste en ahorrar en períodos de bonanza para poder gastar durante los años de vacas flacas. A lo que apuntamos aquí es que es posible en un ejercicio político democrático concebir una estrategia de búsqueda de consensos anticíclica que le proponga acuerdos atractivos a la oposición cuando el gobierno se encuentra

---

con altos índices de apoyo popular, invertir en consenso durante los años de bonanza e invitar a la oposición a una cierta reciprocidad durante los períodos de crisis. Esta receta es válida tanto para lograr una política fiscal virtuosa como generar un debate político de alta calidad.

El arte de presentar innovaciones en materias de política no es un talento inherente a los economistas. Las experiencias exitosas de los años noventa sugieren la existencia de un modo sutil de manejar presiones contradictorias entre grupos de interés contrapuestos, para conseguir apoyo a un conjunto complejo de medidas políticas cuya lógica no es obvia para quienes no son economistas. Este es un ingrediente esencial para la implementación exitosa de políticas públicas que aún no ha quedado claramente en evidencia. Tal como lo hemos analizado en este artículo, en la medida en que el paquete de medidas contenga el objetivo principal de política del gobierno, lo demás puede ser modificado para adaptarse a las preferencias reales o simbólicas de los actores sociales o políticos clave. En las páginas anteriores hemos presentado varios ejemplos de ello.

Más allá de estas lecciones algo obvias, lo más importante es cómo aprovechar plenamente el potencial de las reformas de la década de los noventa. La agenda inconclusa implica necesariamente volver a lo básico. El logro de incrementos continuos y endógenos en productividad parece ser el mayor desafío.

Esta es un área en la que menos prima el consenso. ¿Cómo generar procesos innovadores en la economía cuando los gobiernos muchas veces se ven obligados a concentrar sus energías en el manejo de crisis y cuando la cultu-

ra empresarial se encuentra aún en un estadio embrionario? Tal es la mayor debilidad de las economías latinoamericanas. Nuestro pasado no nos enseña cómo despertar las fuerzas creativas de la sociedad. Este es tal vez el desafío más difícil para los años futuros.

## REFERENCIAS

- AGOSÍN, M. y FRENCH-DAVIS, R. (1998), “La Inversión Externa de Chile”, en CORTÁZAR, R. (ed.), *Construyendo Opciones*, Dolmen Ediciones, Santiago de Chile.
- BANCO CENTRAL DE CHILE (2001), *Indicadores Económicos y Sociales de Chile 1960-2000*, Santiago de Chile.
- BANCO MUNDIAL (2002), *Chile's High Growth Economy, Poverty and Income Distribution 1987-1998*.
- BANCO MUNDIAL (2003), *Chile New Economy Study*.
- BOENINGER, E. (1997), *Democracia en Chile, Lecciones para la Gobernabilidad*, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile.
- CASTELLS, M. y HIMANEN, P. (2002), *The Information Society and the Welfare State, the Finnish Model*, Oxford University Press.
- CORTÁZAR, R. (1993), *Política Laboral en Chile Democrático*, Dolmen Ediciones, Santiago de Chile.
- DORNBUSCH, R. y EDWARDS, S. (1991), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, University of Chicago Press.
- EYZAGUIRRE, N. (2002), *Estado de la Hacienda Pública*, Gobierno de Chile, Santiago de Chile.
- EYZAGUIRRE, N. y LEFORT, F. (1999), “Capital markets in Chile, 1985-97:

a case of successful international financial integration”, en PERRY, G. y LEIPZIGER, D., *Chile, Recent policy lessons. And emerging challenges*, Estudios sobre el Desarrollo, del Banco Mundial.

FFRENCH-DAVIS, R. (1999), *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad*, Dolmen Ediciones, Santiago de Chile.

FFRENCH-DAVIS, R. y LABÁN, R. (1996), “Macroeconomic Performance in Chile”, en PIZARRO, C. *et al.* (eds.), *Social and Economic Policies in Chile's Transition to Democracy*, Unicef-Cieplan, Santiago de Chile.

FFRENCH-DAVIS, R. y MUÑOZ, O. (2002), “Las Políticas Económicas y sus Efectos”, en MUÑOZ, O. *et al.* (eds.), *El Período del Presidente Frei Ruiz-Tagle*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile.

FOXLEY, A. (1993), *Economía Política de la Transición*, Dolmen Ediciones, Santiago de Chile.

FOXLEY, A. y SAPELLI, C. (1999), “Chile's Political Economy in the 1990s: some governance issues”, en PERRY, G. y LEIPZIGER, D., *Chile, Recent policy lessons. And emerging challenges*, Estudios sobre el Desarrollo, del Banco Mundial.

FRYDL, E.J. (1999), “The Length and Cost of Banking Crisis”, Documento de trabajo 99/30 del FMI.

HAGGARD, S. y KAUFMAN, R. (1995), *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton University Press.

- HAUSMANN, R. y RODRIK, D. (2002), “Economic Development as Self Discovery”, Documento de trabajo del Harvard Kennedy School.
- HELD, G. (2001), “The Chilean Banking Crisis of the 1980s”, APEC, Documento del Debate de Políticas sobre Quiebra Bancaria.
- HELD, G. y JIMÉNEZ, L.F. (2001), “Liberalización, Crisis y Reforma del Sistema Bancario 1974-99”, en FRENCH-DAVIS, R. y STALLINGS, B., *Reformas, Crecimiento y Políticas Sociales en Chile desde 1973*, CEPAL.
- KUCZYNSKI, P. y WILLIAMSON, J. (2003), *After the Washington Consensus*, Instituto de Economía Internacional, Washington DC.
- LABÁN, R. y LARRAÍN, F. (1994), “The Chilean Experience with Capital Mobility”, en BOSWORTH, B.; DORNBUSCH, R. y LABÁN, R. (eds.), *The Chilean Economy, Policy Lessons and Challenges*, Brookings Institution.
- MARCEL, M. (1999), “Effectiveness of the State and Development Lessons from the Chilean Experience”, en PERRY, G. y LEIPZIGER, D., *Chile, Recent policy lessons. And emerging challenges*, Estudios sobre el Desarrollo, del Banco Mundial.
- MIDEPLAN (1996), *Balance de seis años de las políticas sociales 1990-1996*, Ediciones Mideplan, Santiago de Chile.
- NAVIA, P. y VELASCO, A. (2003), “The Politics of Second Generation Reforms”, en KUCZYNSKI, P. y WILLIAMSON, J. (eds.), *After the Washington Consensus*, Instituto de Economía Internacional, Washington DC.

- PERRY, G. y LEIPZIGER, D. (1999), *Chile, Recent policy lessons. And emerging challenges*, Estudios sobre el Desarrollo, del Banco Mundial.
- PIZARRO, C. (1996), “The First Tax Reform during the Transition Government”, en PIZARRO, C. *et al.*, *Social and Economic Policies in Chile’s Transition to Democracy*, Unicef-Cieplan, Santiago de Chile.
- PIZARRO, C. *et al.* (1996), *Social and Economic Policies in Chile’s Transition to Democracy*, Unicef-Cieplan, Santiago de Chile.
- SÁEZ, S. *et al.* (1995), “Antecedentes y resultados de la estrategia comercial del Gobierno de Aylwin”, en *Estudios Cieplan* N° 41, Santiago de Chile.
- UNICEF-CIEPLAN (1996), *Social and Economic Policies in Chile’s Transition to Democracy*, Santiago de Chile.
- VELASCO, A. y CABEZAS, P. (1998), “Alternative Responses to Capital Inflows: a Tale of Two Countries”, en KAHLER, M. (ed.), *Capital Flows and Financial Crisis*, Consejo de Relaciones Exteriores, Nueva York.
- ZAHLER, R. (1998), “El Banco Central y la política macroeconómica de Chile en los años noventa”, en *Revista de la CEPAL* N° 64, Santiago de Chile.





**ALEJANDRO FOXLEY** es ingeniero civil de la Universidad Católica de Valparaíso y Doctor en Economía de la Universidad de Wisconsin. Ha sido ministro de Hacienda (1990-1994), presidente del Partido Demócrata Cristiano (1994-1996), senador de la República (1998-2006) y ministro de Relaciones Exteriores (2006-2009) de Chile.

En el ámbito de las instituciones y organismos internacionales ha sido Senior Associate de Carnegie Endowment for International Peace, co-presidente del Directorio del Diálogo Interamericano, además de gobernador del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo.

Es autor y editor de veinte libros sobre economía, desarrollo económico y problemas de la democracia. Actualmente es el presidente de la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), de la cual es su fundador.

Entre sus premios y distinciones figuran la Orden Nacional de la Legión d'Honneur, en el Grado Oficial, de la República de Francia; Doctor in Law, Honoris Causa, de la Universidad de Notre Dame, Estados Unidos; Doctor Scientiae et Honoris Causa de la Universidad Católica de Valparaíso y Orden Nacional Cruzeiro do Sul, en su grado Gran Cruz, del gobierno de Brasil, entre otras.

El “Programa de Investigación e Innovación Social CIEPLAN-UTALCA” es una alianza estratégica entre La Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN) y la Universidad de Talca, centrada en la investigación, análisis, debate y difusión de temas relevantes en Chile y Latinoamérica.

Algunas de las áreas temáticas incluyen el diseño y propuesta de políticas públicas en lo social, económico y la administración del Estado; la comprensión de los procesos de modernización y su relación con los contextos regionales y globales; y el análisis de los fenómenos asociados a la llamada “trampa de las economías de ingreso medio”, con el fin de generar condiciones que permitan dar el salto hacia un desarrollo económico y social.

CIEPLAN es una organización privada sin fines de lucro, que inició sus actividades en 1976, con el fin de aportar conocimientos a las políticas públicas en Chile y Latinoamérica. La Universidad de Talca, por su parte, es una corporación de derecho público que busca la excelencia en el cultivo de las ciencias, las artes, las letras y la innovación tecnológica y está comprometida con el progreso y bienestar regional y del país, en permanente diálogo e interacción con el entorno social, cultural y económico, tanto local como global.

Este documento es parte de una serie de trabajos publicados en el marco del PROGRAMA CIEPLAN-UTALCA.

Las ideas y planteamientos contenidos en esta publicación (y en todas las publicaciones del programa) son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de CIEPLAN ni de la Universidad de Talca.





PROGRAMA  
CIEPLANUTALCA