



AUGE Y CAIDA DEL NEOLIBERALISMO  
EN CHILE.

Un estudio sobre la evolución ideológica del régimen militar.

Pilar Vergara

**FLACSO**

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

DOCUMENTO DE TRABAJO  
PROGRAMA FLACSO-SANTIAGO DE CHILE  
NUMERO 216, Agosto 1984

1303

AUGE Y CAIDA DEL NEOLIBERALISMO  
EN CHILE.

Un estudio sobre la evolución ideológica del régimen militar.

Pilar Vergara

37 P. 26w

49551

buch.  
332.983

V488a

1984

AAA0837

Esta Serie de Documentos es editada por el Programa de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en Santiago de Chile. Las opiniones que en los documentos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de la responsabilidad exclusiva de sus autores y no refleja necesariamente los puntos de vista de la Facultad.

## RESUMEN

Este trabajo estudia la evolución ideológica del régimen militar chileno desde su instauración hasta el colapso del proyecto neoliberal. El análisis enfatiza las condiciones y procesos a través de los cuales las ideologías y el proyecto global del neoliberalismo van imponiéndose progresivamente sobre las concepciones gremialistas-tradicionalistas iniciales. En él se muestra como, después de una primera fase de relativo eclecticismo ideológico, el neoliberalismo logra asentar su influencia en la política económica, para expandir posteriormente su predominio ideológico hacia el ámbito político y la conducción de las políticas sociales y laborales, convirtiéndose así en el soporte doctrinario de una propuesta global de refundación de la sociedad chilena. La última parte del trabajo analiza la descomposición del proyecto y del discurso neoliberal que trae consigo la crisis en que entra el modelo económico a partir de mediados de 1981.

## INDICE

	<u>Páginas</u>
INTRODUCCION.....	1
PRIMERA FASE, SEPTIEMBRE DE 1973-ABRIL DE 1975: INDEFINICION IDEOLOGICA.....	7
I. Las rupturas ideológicas.....	7
1. La definición originaria: el carácter fundacional.....	7
2. El viraje ideológico.....	13
II. El discurso ideológico de la fase.....	23
1. El discurso económico.....	23
2. El discurso político.....	36
a) La crítica a la política.....	36
b) El anti-intervencionismo y el "poder social".....	43
c) El anti-comunismo.....	48
3. El discurso social y laboral.....	51
a) La propuesta participativa.....	54
b) La institucionalización de nuevas relaciones laborales.....	59
III. Las fuentes ideológicas.....	64
1. Las principales vertientes ideológicas.....	64
a) Las tendencias en el plano económico.....	64
b) Las corrientes filosófico-políticas.....	69
2. Las tendencias predominantes.....	77
SEGUNDA FASE, ABRIL 1975-DICIEMBRE 1978: EL PREDOMINIO DEL NEOLIBERALISMO ECONOMICO.....	87
I. El nuevo programa económico y sus efectos políticos y sociales.....	88
1. El plan de shock de abril de 1975 como respuesta a la crisis.....	88
2. El discurso y la política económica neoliberal... ..	95
3. Los resultados económicos de la política de shock .....	104
4. Impactos socio-políticos e ideológicos.....	105

2010.1

II.	La expansión ideológica del neoliberalismo económico	112
III.	La evolución del discurso político:	130
1.	La primacía de la doctrina de la Seguridad Nacional:	130
2.	El plan de Chacarillas y el predominio de las corrientes "institucionalizadoras":	138
a)	Las circunstancias previas:	139
b)	Los anuncios presidenciales:	144
c)	La propuesta "institucionalizadora":	146
d)	Las tendencias "anti-institucionalizadoras": los nacionalistas-corporativistas:	157
e)	Los "no-institucionalizadores": la posición de los neoliberales:	165
IV.	Las ideologías en el terreno social y laboral:	183
1.	Las ideologías en el ámbito laboral:	185
2.	Los proyectos sociales:	190
3.	Política laboral y pugna interna:	194
V.	El triunfo del neoliberalismo en el ámbito político y laboral:	205
TERCERA FASE, ENERO 1979-MEDIADOS DE 1981: EL PREDOMINIO DEL NEOLIBERALISMO GLOBAL:		217
I.	El despliegue del proyecto global del neoliberalismo:	217
1.	El proyecto neoliberal en el discurso oficial:	225
2.	La evolución del proyecto autoritario: la "neoliberalización" de las corrientes gremialistas:	231
3.	Las estrategias de acción ideológica del neoliberalismo:	238
II.	La política económica y el discurso triunfalista:	243
1.	La situación económica previa:	243
2.	Las principales medidas:	248
3.	El discurso "triumfalista":	255
4.	Los resultados económicos:	259

	<u>Páginas</u>
III. La evolución ideológica en el terreno político: el "debate institucional".....	267
1. Los anteproyectos constitucionales.....	268
2. Las principales temáticas del debate.....	272
3. El proyecto constitucional.....	297
IV. La ideología en el campo social-laboral: las "modernizaciones".....	300
1. Justificación ideológica de las modernizaciones	302
2. Los efectos de las modernizaciones sobre la es- tabilidad socio-política.....	314
POST SCRIPTUM: LA CRISIS DE LA IDEOLOGIA NEOLIBERAL.....	323
1. Del esencialismo político a la política.....	333
2. La reformulación del ideal anti-estatista: del anti-intervencionismo doctrinario al anti- intervencionismo flexible.....	353
BIBLIOGRAFIA.....	369

## INTRODUCCION

En la década recién pasada, varios países de América Latina presenciaron la implantación de programas económicos neoliberales que combinaban políticas monetaristas de estabilización con cambios radicales en las formas de organización económica y social. Esas experiencias, realizadas al amparo de regímenes severamente autoritarios, han marcado la historia reciente de esos países, dejándolos sumidos en una crisis económica sin precedentes en medio siglo.

Este trabajo analiza la expansión, auge y crisis de las ideologías neoliberales en Chile. Dentro de los países de la región, el estudio de la experiencia chilena reviste una importancia especial. El modelo impuesto en el terreno económico constituye el caso de aplicación más extrema de la ortodoxia monetarista y librecambista de la Escuela de Chicago. Además, en Chile las concepciones neoliberales se materializaron no sólo en el ámbito económico, sino que se expandieron también hacia las demás esferas de la vida social, convirtiéndose en el soporte ideológico de una propuesta global de refundación de la sociedad chilena. Habiendo partido por la reestructuración de la economía, se proyectaron más tarde hacia el ámbito político. Esa ampliación de la esfera de influencia del neoliberalismo, conseguida en medio de un proceso plagado de fuertes luchas y tensiones entre los diversos sectores y tendencias del régimen, se debió a la capacidad que éste reveló de proporcionar una base ideológica global para el proyecto político de instaurar en Chile una "democracia protegida". Posteriormente, el neoliberalismo se expandió aún más, inspirando un ambicioso programa de reformas sociales (las "modernizaciones sociales") destinadas a regular

las relaciones laborales y el acceso a las oportunidades sociales por las leyes del mercado. El neoliberalismo propició, en rigor, la más profunda revolución nunca antes acometida en la historia del país.

Sin embargo, ese auge no tuvo una larga duración. Actualmente el neoliberalismo ha caído del pedestal en que había logrado colocarse. Pero no hay que olvidar que ese pensamiento, que era la visión de mundo que las clases dominantes chilenas habían carecido por varias décadas, parecía haber obtenido no solamente un predominio, sino también una hegemonía ideológica. Logró crear la sensación de un sistema de ideas coherente, articulado, capaz de ofrecer una explicación global de los procesos no sólo económicos, sino también sociales, políticos y hasta culturales. Por ello, la primacía ideológica del neoliberalismo adoptó en un momento una apariencia de estabilidad, solidez y trascendencia capaz de confundir respecto de la profundidad de su significado cultural, de sus efectos en la determinación del sentido común. Se comprende entonces el impacto devastador que el derrumbe del fundamento económico de todo este proyecto ha tenido para quienes lo promovían y el costo gigantesco que ha entrañado para el país.

Este trabajo se propone describir la dinámica ideológica del régimen militar chileno desde su instauración hasta fines de 1983, cuando ya no quedan dudas del colapso del experimento neoliberal. La principal hipótesis que en él se desarrolla es que esa evolución ideológica puede sintetizarse como una lucha entre la concepción gremial-corporativista y la versión neoliberal de la revolución. En el documento se intenta mostrar las formas y procesos a través de los cuales

el neoliberalismo va imponiéndose progresivamente a la concepción gremial-corporativista, hasta el punto de terminar arrinconándola y desplazándola. Esa derrota es tan categórica que ni siquiera cuando la crisis económica desarticula el predominio neoliberal, puede la otra concepción, que había sobrevivido precariamente en algunos círculos del bloque dominante, recuperarse y constituirse en alternativa ideológica.

Asimismo, el estudio intenta abordar las complejas relaciones entre los procesos ideológicos y los cambios económicos, político y sociales. Con ese propósito se realiza una periodización global del período autoritario que distingue cuatro fases principales. En la primera, que se extiende desde el golpe militar hasta abril de 1975, la fisonomía del discurso global del régimen es de relativa indiferenciación o eclecticismo. Coexisten corrientes ideológicas de naturaleza y orígenes diversos, que orientan el discurso y la práctica gubernamental en cada una de las diferentes esferas de acción del régimen. En el discurso político y en el que inspira las políticas sociales y laborales priman las nociones del tradicionalismo católico de raíz hispánica y, en menor medida, del nacionalismo, en tanto que en el terreno económico se observa un predominio relativo del liberalismo empresarial. La segunda fase, que transcurre entre abril de 1975 y diciembre de 1978, se caracteriza por el predominio del neoliberalismo en la conducción de la economía. En el ámbito político y en el campo social y laboral se observa en cambio una expansión de las doctrinas de la seguridad nacional, las que subordinan al gremialismo tradicionalista y al nacionalismo. Corresponde ésta a una fase de intensos debates y luchas ideológicas, al interior de las cuales los neoliberales tratan de imponer sus concepciones, tanto en el plano

político como en la conducción de las políticas sociales. La fase que se desarrolla entre diciembre de 1978 y mediados de 1981 cubre el período de expansión y auge del proyecto integral del neoliberalismo. Trascendiendo el terreno económico, éste se convierte en ideología global que orienta las transformaciones de la organización social, (las "modernizaciones") y la definición del proyecto político (la "democracia protegida"), desplazando a las otras corrientes ideológicas que habían tenido significación hasta entonces. Finalmente, a partir de mediados de 1981 se inicia la fase de derrumbe del proyecto neoliberal.

En relación a los aspectos metodológicos, cabe advertir que el análisis del pensamiento neoliberal no es abordado a través de las formulaciones teórico-filosóficas originales de pensadores como Friedman, Hayek y Buchanan, pese a la gran influencia alcanzada por éstos en Chile, sino de las expresiones y readequaciones que de ellas hizo el neoliberalismo criollo.

Las ideologías se han entendido en un sentido amplio, como el conjunto de ideas, creencias y valores que sirven para cohesionar el bloque dominante y para justificar sus actos. En ese sentido, lo que el trabajo pretende es describir sistemáticamente el discurso ideológico del régimen y explicar sus evoluciones; y no, explorar las realidades e intereses que esas ideologías encubren, por mucho que la terea anterior sea abordada desde una perspectiva crítica.

La exposición analítico-descriptiva de la dinámica ideológica del régimen militar chileno se realiza a partir de la reconstrucción de la lógica del discurso de sus principales

dirigentes y documentos, ilustrándola con citas textuales representativas de los principales argumentos.<sup>1/</sup> Sin embargo, en algunos casos se estudiaron también las políticas gubernamentales, ya que éstas resultan con frecuencia más elocuentes que las palabras.

Este trabajo se realizó en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en Chile, en virtud del apoyo obtenido de parte del Social Science Research Council (SSRC), de Nueva York. Dentro de la FLACSO formó parte y obtuvo el apoyo complementario del Programa de Investigación sobre la Reorganización Democrática de la Política en Chile, que se realiza con el Instituto de Cooperación Iberoamericana.

La autora debe reconocer su deuda intelectual con J.J. Brunner, N. Lechner, O. Muñoz y, muy especialmente, T. Moulian, por sus valiosos comentarios y sugerencias, que enriquecieron este trabajo. Como es obvio, el contenido final es de su exclusiva responsabilidad.

Para terminar, tal vez parezca ocioso un estudio respecto de como se fue desplegando e imponiendo una ideología mesiánica y dogmática, acerca de cuyo estrepitoso fracaso ya no cabe duda. Sin embargo, el ejercicio no nos parece inútil. Por el contrario, consideramos indispensable desentrañar el por qué una sociedad como la chilena llegó a renegar de su pasado político y tradición cultural para brindar apoyo, aunque sólo fuera pasivo, y para expresar en determinadas coyunturas, franco deslumbramiento por la experiencia neoliberal.

---

<sup>1/</sup> Con ese propósito se utilizaron los documentos oficiales más importantes y un amplio examen de la prensa.

Desde el punto de vista del análisis político, entender estos fenómenos reviste enorme trascendencia si se desea identificar los fundamentos ideológico-culturales de la consolidación y estabilidad de las instituciones democráticas que habrán de suceder a las impuestas por el régimen autoritario en Chile.

PRIMERA FASE, SEPTIEMBRE DE 1973-ABRIL DE 1975: INDEFINICION  
IDEOLOGICA.

La fase de inauguración del régimen autoritario corresponde a un período de relativa indefinición ideológica. En ella coexisten contradictoriamente discursos y corrientes ideológicas de naturaleza y orígenes diversos, sin que ninguna de ellas logre imponerse claramente sobre las restantes.

Antes de entrar en el análisis del discurso ideológico y de las fuentes doctrinarias de las cuales él se nutre, examinaremos el significado que, para el desarrollo ideológico posterior, tuvo la decisión inicial del régimen de modificar profundamente el sistema político y la sociedad chilena que había existido hasta 1973. Veremos como a partir del triunfo de esa opción, el discurso autoritario rompe definitivamente con las ideologías democráticas del pasado.

I. Las rupturas ideológicas

1. La definición originaria: el carácter fundacional.

En el análisis del proceso de desarrollo del régimen autoritario chileno y de su dinámica ideológica se detecta una decisión política que, desde el punto de vista analítico y también histórico, debe considerarse originaria. Inmediatamente después de su instalación en el poder, hay un primer conflicto decisivo que tensiona al naciente bloque gobernante. Se trata del dilema entre sentido restaurador y sentido fundacional<sup>1/</sup>.

<sup>1/</sup> Esta noción ha sido utilizada para caracterizar el autoritarismo chileno por Garretón (1983) y Moulian (1981).

La segunda opción implicaba postular la necesidad de una revolución; la primera exigía una estrategia de "pacificación represiva", la cual debía desplegarse en un tiempo muy corto, para procurar después la pronta reinstalación de las instituciones democráticas.

Desde el punto de vista que nos preocupa en este estudio, la evolución ideológica del régimen autoritario, esta opción fundamental representa uno de sus más importantes principios constitutivos. Por un lado, la alternativa elegida exigía desarrollar dinámicas ideológicas de legitimación especialmente intensas, dado que se proponía un proyecto destinado a "revolucionar" la sociedad chilena. Por otro lado, la pretensión fundacional se constituyó en el elemento definitorio de los desarrollos ideológicos posteriores; es, por tanto, el tópico generativo de toda la producción ideológica del régimen militar.

Sin embargo, es importante señalar que desde el punto de vista histórico, esa opción fundacional no surgió con el golpe. Esta puntualización es importante porque significa, al menos, dos cosas. En primer lugar, que ese tipo de invocación "revolucionaria" no fue la que logró los niveles de articulación práctica e ideológica del bloque golpista amplio y heterogéneo. Más bien, lo que caracterizó el discurso de lucha contra la Unidad Popular fueron los temas restauradores organizados en el haz democracia/libertad/legalidad. Aunque ya entonces la necesidad de un gobierno fuerte y de cambios económicos drásticos constituían la aspiración ideológica de la mayor parte de los grupos de derecha, esa propuesta no podía estar en el centro del discurso de masas. Carecía de eficacia cultural para enfrentar a la Unidad Popular.

En segundo lugar, ella pone de manifiesto que con posterioridad al golpe, existió un período de indefinición de por lo menos dos semanas. Esa fase se caracterizó por una decisiva aunque sorda lucha entre las corrientes autoritarias que postulaban la "refundación" de la sociedad chilena y la corriente restauradora, vinculada al centro político y a los militares moderados. Durante esa fase de indecisión, el discurso tiende -quizás por simple efecto de inercia- a expresarse en los términos del pasado reciente, el de la lucha contra la Unidad Popular. Ningún elemento del discurso ideológico revela la sorda lucha que se libraba. En efecto, los primeros bandos y declaraciones se expresan en un lenguaje restaurador que enfatiza el carácter transitorio de la permanencia de los militares en el poder. Todavía la argumentación no revela un cuestionamiento radical del sistema político vigente hasta 1973. En esos primeros bandos y declaraciones se decía que las FF.AA. debían permanecer en el poder por el tiempo requerido para cumplir su "compromiso", el cual era formulado como la tarea de "restaurar la institucionalidad quebrantada". No aparecía aún la idea de una "misión trascendental" ni el objetivo de refundar el sistema político y la sociedad que había existido hasta 1973. Se hablaba de asumir el poder "...por el solo lapso que las circunstancias lo (exigieran)" poniendo el énfasis en el carácter excepcional y, por tanto, provisorio, del papel político de las FF.AA. 1/

1/ En el D.L. Nº1, dictado el mismo día 11, se afirma que las FF.AA. "asumen el Mando Supremo de la Nación con el patriótico compromiso de restaurar la chilenidad, la justicia y la institucionalidad quebrantada". En el Bando Nº5 del mismo día 11, las FF.AA. justificaban su intervención en la escena política basándose en razones de tipo jurídico, acusando al gobierno de Allende de "...haber caído en ilegitimidad flagrante" por haberse colocado en múltiples oportunidades al margen de la Constitución. Esto último era considerado suficiente para "...justificar (su) intervención para deponer al gobierno ilegítimo, inmoral y no representativo del gran sentir nacional". En ese mismo bando las FF.AA. se comprometían a asumir el poder "...por el solo lapso que las circunstancias lo (exigieran)".

En los primeros días que siguieron al golpe, todas las declaraciones y documentos oficiales reiteraban, con gran despliegue publicitario, esa misión restauradora <sup>1/</sup>. En cambio, los principales medios de comunicación de apoyo al régimen naciente enfatizaron desde el principio la existencia de una misión fundacional. Antes que el discurso oficial, atribuyen explícitamente al régimen un carácter fundacional y afirman la necesidad de instaurar "un nuevo orden político", cuyo papel sería evitar "los errores que hicieron posible la dramática situación que vivió el país a partir de 1970 <sup>2/</sup>". Por razones ajenas a su voluntad, las FF.AA. estarían enfrentadas a la misión de fundar un nuevo Estado, lo que era una consecuencia de la profundidad de la crisis del sistema político anterior. La diferencia entre el discurso oficial y el de los medios de comunicación ponía de manifiesto la existencia de un conflicto que oponía a dos tendencias al interior de la coalición inicial.

1/ Aun con ocasión de la disolución del Congreso, el 21 de septiembre -acto que ya presagiaba las evoluciones futuras-, el énfasis discursivo estaba puesto en la transitoriedad. Se hace la alusión al hecho que el objetivo de la JM era restablecer, con la "mayor urgencia", el marco institucional. (D.L. N°22, del 21 de septiembre de 1973).

2/ Tal es el caso de El Mercurio y la Revista Que Pasa. En el primero, la afirmación del carácter fundacional del nuevo gobierno se hace explícita desde que asume la JMG. En su primer comentario político después del golpe, atribuía explícitamente al régimen un carácter "fundacional". (sic). En una sección titulada "Carácter fundacional de la intervención" señalaba que circunstancias ajenas a las FF.AA. y de carabineros determinaban que dichas instituciones "... (tuvieran) ahora que fundar un régimen constitucional que diera garantías a todos los chilenos". Y continuaba: "Este régimen se ha iniciado en una dura lucha contra el "cancer marxista" (...) y se ha propuesto no incurrir en los errores que hicieron posible la dramática situación que vivió el país a partir de 1970". El Mercurio, 16 de septiembre de 1973.

Recién a principios de octubre se observan indicios claros de cambios o cristalizaciones en el lenguaje de la Junta Militar (JM) respecto de su "misión en el poder". El decreto que declaraba ilícitos a los partidos marxistas ya hacía explícita la proposición fundacional. En él se decía que las FF.AA. no debían apuntar hacia la simple restauración del sistema democrático. Por el contrario, necesitaban crear una "nueva institucionalidad", básicamente diferente de la anterior. A partir de ese momento, el sistema político previo pasa a ser denunciado como intrínsecamente débil para conjurar el "peligro marxista". Eran esas fragilidades inherentes a la democracia liberal las que justificaban y otorgaban sentido de largo plazo a la intervención militar. El lenguaje se desliza desde la crítica de la UP hacia una crítica global de la política dentro de la "democracia de masas". La experiencia reciente pasa a ser considerada como expresión inevitable del tipo de Estado existente y no como una forma paroxística. En ese momento aparece en el discurso oficial la idea de una "nueva democracia", la que es conceptualizada como "democracia moderna" <sup>1/</sup>.

Al cumplirse el primer mes del gobierno militar, el General Pinochet hizo explícitos, por primera vez, los propósitos fundacionales del régimen. La nitidez con que exponía esa propuesta revela que se había resuelto políticamente la

1/ D.L. Nº 77, 8 de Octubre de 1973. Dicho decreto afirmaba que la misión del gobierno militar era "...extirpar de Chile al marxismo, restituir moral y materialmente al país hacia el desarrollo económico y la justicia social y dar vida a nuevas formas institucionales que (permitieran) restablecer la 'democracia moderna' y depurarla de los vicios que favorecieron la acción de sus enemigos".

contradicción planteada. Se había articulado un consenso suficiente en favor de la opción fundacional. Su discurso se centraba en la idea de que la democracia debería "...renacer purificada de (los) vicios y malos hábitos que terminaron por destruir (las) instituciones" <sup>1/</sup>. Las nociones fundamentales de la opción fundacional ya estaban presentes en ese discurso. Ellas aludían a la necesidad de crear un nuevo orden político -lo que significaba dejar de lado la Constitución "neutral" y liberal de 1925- y justificaban la permanencia de los militares en el poder según el criterio de metas en vez de plazos. Esto último se conectaba con la idea de que, para garantizar la eficacia de la "nueva institucionalidad", se requería modificar las bases de la sociedad previa, lo cual implicaba lentos procesos de maduración.

Explícitamente, entonces, se eliminaba la idea de transitoriedad. Se afirmaba que este nuevo sentido del proyecto hacía imposible hablar de plazos fijos e impedía predeterminedar fechas de término. Había quedado zanjado en la cúpula gobernante el conflicto inicial entre tendencia autoritaria-tendencia restauradora.

A partir de ese discurso, todos los documentos oficiales ratificaban el carácter fundacional del régimen. En ese sentido la Declaración de Principios del 11 de marzo de 1974 no constituía una novedad: ella consagraba solemnemente esa misión, insertándola dentro de una crisis universal de la democracia liberal y ubicándola dentro de un marco doctrinario en el cual el Estado no actúa en representación del pueblo sino como depositario de una misión trascendental, que no puede ni

---

1/ El Mercurio, 12 de octubre de 1973.

debe ser sometida al veredicto popular <sup>1/</sup>.

A partir de esa definición política inicial, toda la dinámica ideológica del régimen militar chileno puede caracterizarse como una pugna entre diferentes concepciones del proyecto fundacional. En esa pugna se irán imponiendo gradualmente las concepciones neoliberales.

## 2. El viraje ideológico

Para comprender el significado ideológico-político de esa opción fundacional es necesario, aún antes de entrar en el análisis del discurso autoritario de este primer período, examinar el giro ideológico fundamental que ella representa tanto respecto de las concepciones ideológico-culturales predominantes hasta el momento del golpe militar como en relación a la situación ideológica y política de la derecha.

El discurso que desarrolla el gobierno militar con posterioridad a esa opción originaria representa, por un lado, una importante innovación en relación a los temas, a las ideas y estilos que habían predominado en el campo ideológico-

1/ En la Declaración de Principios se afirmaba: "las Fuerzas Armadas) no fijan plazo a su gestión, porque la tarea de reconstruir moral, institucional y materialmente al país requiere de una acción profunda y prolongada. En definitiva, resulta imperioso cambiar la mentalidad de los chilenos. Pero más allá de eso, el Gobierno ha sido categórico para declarar que no pretende limitarse a ser un Gobierno de mera administración, que signifique un paréntesis entre dos gobiernos partidistas similares o, en otras palabras, que no se trata de una tregua de reordenamiento para devolver el poder a los mismos políticos que tanta responsabilidad tuvieron, por acción u omisión, en la virtual destrucción del país. El gobierno de las Fuerzas Armadas y de Orden aspira a iniciar una nueva etapa en el destino nacional, abriendo el paso a nuevas generaciones de chilenos formadas en una escuela de sanos hábitos cívicos".

co chileno por varias décadas. Esas ideologías previas pueden sintetizarse a través de cuatro temas centrales. Estos son: 1) la importancia económico-social asignada al Estado; 2) la afirmación de la necesidad de cambios sociales; 3) el valor asignado a la democracia; y 4) la aceptación del pluralismo ideológico y político. En torno a estos cuatro ejes fundamentales se estructuraban las concepciones predominantes hasta 1973 <sup>1/</sup>.

La valoración del papel central asignado al Estado en la economía y en la sociedad tenía dos sentidos principales. Por un lado, se le atribuía una responsabilidad fundamental como promotor directo del desarrollo económico -en particular de la industrialización- y como agente del fomento de la actividad privada. Por otro lado, era visto como regulador de las desigualdades sociales, rol que debía cumplir a través de medidas en favor de la democratización social en campos como la salud, la educación, la vivienda y la previsión. Es decir, en el corpus ideológico que predominó hasta 1973, el Estado era visto como instrumento de realización del interés general <sup>2/</sup>.

---

<sup>1/</sup> Para un análisis histórico de la cultura, ver Brunner (1981)

<sup>2/</sup> Es evidente que esa concepción del Estado como realizador del interés general se contraponía con algunos universos ideológicos que veían en el aparato público un instrumento al servicio de la clase dominante, como ocurría en el pensamiento de la Izquierda. Sin embargo, en el interior del discurso ideológico de la Izquierda existían simultáneamente las dos visiones. El Estado era tematizado como instrumento de las clases dominantes y por lo tanto como dictadura del capital, pese a sus apariencias democráticas y, al mismo tiempo, era visto como instrumento de democratización, es decir, como realizador de intereses generales. Ver Moulian (1983), primera parte.

Esa visión ideológica del rol del Estado coincidía con el papel que efectivamente asumía el aparato público en la economía y en la sociedad chilena. Desde fines de la década del 30 en adelante, el Estado había combinado las políticas de fomento a la industrialización con medidas en favor de una progresiva democratización económica y social. Esa realidad potenciaba las ideologías que veían en él un elemento de progreso económico y un instrumento de democratización de la sociedad.

Este estatismo se vinculaba a su vez con la afirmación de la necesidad de cambios sociales <sup>1/</sup>. En esas concepciones, los cambios que aparecía indispensable promover implicaban un inevitable reforzamiento de la significación del Estado en la vida económica y social. Las reformas económicas que se postulaban significaban imponer regulaciones a la iniciativa económica de los particulares a través de controles de precios, de la fijación legal de salarios, del control del crédito para que éste circulara de un modo relativamente "igualitario" en la sociedad, etc. Una política de

---

1/ En verdad, la idea de una "crisis de la sociedad" es vieja en la historia ideológica chilena; sus primeras manifestaciones intelectuales se remontan hacia los primeros años del siglo 20, coincidiendo con la crisis del régimen oligárquico. Ya en 1910, a propósito del Centenario, aparecen ensayos que muestran una visión espectral del país, una descripción de una sociedad en decadencia. Sin embargo, lo específico del universo ideológico que se impuso más adelante, coincidiendo con el auge político de las alianzas de centro-izquierda, es la conexión entre intervencionismo estatal y cambios sociales.

reformas sociales significaba también reforzar la influencia del Estado en la educación, fortalecer su presencia en la salud, en la previsión social, etc. Había entonces una difusión simultánea de dos ideas que tendían al reforzamiento de la influencia estatal: la idea del Estado como organizador de intereses generales combinada con la idea de la necesidad de reformas sociales.

El tercer elemento era la valoración de la democracia, la que era considerada como la mejor forma de organizar la vida política. La democracia era visualizada como un "ideal" político, por lo que las libertades públicas y la participación política eran valorizadas como la principal garantía de las demás libertades personales. Por eso mismo, las libertades políticas debían extenderse a todos los ámbitos (derecho de reunión, de expresión e información, de organización, etc.), lo que significaba reconocer el derecho de cada persona o grupo a presionar públicamente por sus reivindicaciones y de luchar por imponer sus proyectos socio-políticos <sup>1/</sup>.

Esta valoración del régimen democrático, central en la cultura política predominante hasta 1973, se relaciona con el cuarto elemento: el pluralismo político; es decir, la idea que el sistema político debe contener todas las expresiones de sectores o grupos sociales significativos. Como es sabido, el desarrollo político chileno no fue un proceso

<sup>1/</sup> Esta idea de la democracia se conectaba con las nociones anteriores. Así, por ejemplo, en la década del 60 se presencia la expansión de las teorías de la revolución en democracia. Ejemplos de esto son la "revolución en libertad" y la "vía chilena al socialismo". En ambas, los profundos cambios sociales que se postulaban eran concebidos en el interior del Estado con régimen político democrático.

gradual ascendente, sino más bien un desarrollo gradual y discontinuo, con momentos de retroceso. Sin embargo, después de las reformas políticas de 1958, que derogaron la Ley de Defensa de la Democracia, el sistema político funcionó como un sistema inclusivo; esto es, como un sistema que no reconocía restricciones al pluralismo ideológico (Moulian, 1983). Los argumentos que se daban en favor del pluralismo apuntaban en dos direcciones: unos justificaban el pluralismo como "buen orden", como una necesidad de la "libertad de todos"; otros trataban la exclusión política como ineficaz. Basándose en la experiencia de la Ley de Defensa de la Democracia, se sostenía que la exclusión legal no permitía resolver eficientemente el problema político de los sectores anti-sistema. En todo caso, cualquiera fueran los argumentos usados, la aceptación del pluralismo constituyó uno de los ejes centrales de las ideologías que predominaron hasta 1973.

El discurso del régimen militar, en cambio, rompe violentamente con las ideologías hasta entonces predominantes en la sociedad chilena. Las concepciones estatistas/reformistas/democráticas/pluralistas son sustituidas por otras constelaciones. Como se verá más adelante, el discurso que surge inmediatamente después de la opción por un sentido fundacional, se organiza como negación del anterior. El se estructura en torno a la crítica al estatismo -en particular, al intervencionismo económico-social- a la condena de la "política de compromiso" y de los partidos y a la negación del pluralismo ideológico amplio.

Ese es el primer viraje ideológico. El segundo giro ideológico radical es respecto a la situación ideológica y a los estilos políticos de la Derecha.

Como es obvio, el desarrollo ideológico de las clases dominantes en Chile estuvo condicionado por el tipo particular de Estado -que se puede denominar Estado de compromiso con régimen democrático- que se asentó y consolidó más o menos a partir de fines de la década del 30. Ese contexto estatal, junto con los ejes culturales predominantes, determinaron el marco al interior del cual debieron desarrollarse las concepciones y el discurso ideológico de las clases dominantes, especialmente el de sus partidos políticos y organizaciones corporativas.

El rasgo central de las ideologías de las clases dominantes en ese tipo de Estado era su secularidad. Con esa noción queremos aludir a dos características básicas de esas ideologías: la ausencia de un referente teórico-doctrinario y el pragmatismo. En efecto, desde el Frente Popular en adelante, se debilitó el referente doctrinario que servía para orientar su política: el pensamiento católico de origen tradicionalista-conservador. El desarrollo en la Iglesia y la expansión en Chile del pensamiento social cristiano, competidor de esta visión tradicionalista, explica el debilitamiento del componente ético-ideal en el pensamiento político de las clases dominantes. Este pierde la capacidad de usar el catolicismo conservador como matriz teórica global.

Al diluirse en las concepciones ideológicas de la Derecha las referencias filosóficas, ese pensamiento se hace pragmático, esto es, coyuntural, impregnado de un fuerte realismo, que debe contentarse con una política de mal menor. Una de las consecuencias más importantes de esto último es la ausencia de principios de generalidad que se expresaran en un proyecto nacional. La derecha enfrentaba grandes dificultades para plantear sus intereses y asumir la defensa del capitalismo

en términos de universalidad (Moulian y Bravo, 1981).

A su vez, ese pensamiento secularizado y pragmático se asociaba con una forma particular de hacer política por parte de los partidos de las clases dominantes. Esta era la política defensiva. Esa forma de hacer política, acompañada de un discurso secularizado, era muy compatible con las formas de inserción de la Derecha dentro de un sistema político donde la correlación de fuerzas era para ella desfavorable o, al menos, incierta. Es verdad que ese pragmatismo y esa secularidad tenían un aspecto positivo, por cuanto partidos más doctrinarios, con mayor énfasis en los componentes ideales y éticos, quizás hubiesen generado una Derecha con más dificultades de acomodación dentro del Estado de negociación existente. Pero esa política se tradujo en un progresivo arrinconamiento ideológico y político de los partidos de las clases dominantes. Por veinte años (1938-1958) la Derecha política no tuvo acceso directo al gobierno. Su poder político se encontraba concentrado en el Parlamento, lo que la obligaba a negociar sin tener la iniciativa gubernamental. A partir de los años sesenta, ese arrinconamiento ideológico se torna más grave por cuanto aparece en el escenario una nueva fuerza política -la Democracia Cristiana- que, recogiendo el pensamiento social cristiano, enarbola una ideología modernizadora y populista, capaz de atraer a parte de la clientela política de la Derecha. En ese período se pudieron apreciar, en toda su gravedad, las consecuencias de ese pensamiento político secularizado y pragmático.

La Derecha chilena comenzó a salir de su marasmo ideológico en 1966, con la fundación del Partido Nacional. La formación de esa fuerza constituyó un hito decisivo en su evolución política e ideológica. Representó el primer esfuerzo

por formular un proyecto nacional, para lo cual se recurría al referente histórico de los gobiernos conservadores de principios del siglo pasado. El principio organizador del discurso político que ya a partir de entonces se desarrolla es la invocación del orden frente al desorden, la sustitución de la política por la técnica, la defensa de la iniciativa privada asfixiada por los controles y el intervencionismo estatal, y la reivindicación de una política nacional frente a la fragmentación producida por la competencia de intereses propia del Estado de negociación. La fundación del Partido Nacional representó, pues, un cambio en la orientación política de las clases dominantes. Pero el intento de pasar de una política secularizada, pragmática y defensiva a una política con proyecto propio requería un discurso diferente; exigía una ideología en la cual los fundamentos filosóficos y los criterios de universalidad tuvieran una importancia fundamental. Ese intento no podría materializarse de un modo integral hasta 1973.

En suma, desde 1966 nos encontramos con una Derecha decidida a abandonar su política defensiva, de compromisos y conciliaciones; que busca plantear una alternativa propia y un proyecto de desarrollo donde manifestar sin pudores su orientación capitalista. Sin embargo, aunque ya intenta la justificación de sus visiones del desarrollo y del Estado con un discurso más universal -que denominaba "discurso nacional"- no encontraba en el marco estatal existente ni el espacio ni la posibilidad política para desarrollar convenientemente su nuevo proyecto. Su defensa de la libre iniciativa económica, la referencia a los gobiernos conservadores y a la autoridad fuerte no tenían viabilidad en un sistema predominantemente reformador, orientado hacia los cambios y la democratización.

En consecuencia, las tentativas "revolucionarias" del Partido Nacional eran todavía tímidas y se encontraban inmersas en una retórica democrática. Incluso la lucha contra la Unidad Popular debió darse al interior de los parámetros ideológicos entonces vigentes: se dio en nombre de la libertad, de la democracia amenazada, contra el totalitarismo (Moulian y Garretón, 1983).

Por lo tanto, es por primera vez después del golpe militar que las clases dominantes encuentran un terreno político propicio para la construcción de una alternativa propia. Recién entonces están en condiciones de prescindir de su realismo político, de la necesidad de negociar y de ceder y pueden imponer un proyecto propio de orden social y político. Sólo a partir de ese momento, el pragmatismo y la actitud política defensiva se ven desplazados por un discurso "revolucionario", que propugna la "refundación" de la sociedad a partir de una condena radical del pasado democrático. Detrás de la opción "fundacional" que se impone en las primeras semanas del régimen militar, se encuentra esa aspiración de realizar la "revolución capitalista" que el sometimiento a las reglas impuestas por la correlación de fuerzas en el interior del Estado de compromiso había impedido materializar.

El discurso que se desarrolla a partir de entonces se organiza en base a la idea de la necesidad de "refundar" la sociedad chilena, profundamente deteriorada en sus estructuras económicas y sociales por el intervencionismo estatal y la política democrática. Esa tarea de refundación requería de un régimen militar duradero, el que debía crear las condiciones para la "democracia renovada" del futuro. En ese sentido, el nuevo corpus ideológico representaba una inversión

respecto de las ideologías previas de la derecha e incluso del discurso que ésta desarrolló durante la lucha contra la Unidad Popular. Si bien el nuevo discurso no tenía todavía una orientación ideológica definida -o tenía una que podríamos denominar "sincrética" o ecléctica- él marcaba una nítida diferencia con la ausencia de referencias doctrinarias del discurso anterior. Ya se estaba en el comienzo del proceso de constitución de una alternativa de sociedad.

En síntesis, puede afirmarse que el nuevo discurso ideológico-político que se impone después del golpe militar es "revolucionario" no sólo respecto de las ideologías predominantes en el campo ideológico global sino también respecto de la situación ideológica de la derecha. Representa un giro decisivo en relación al tipo de discurso que esta fuerza política realizaba hasta 1973 puesto que, pese a las modificaciones ideológicas y de estilo político que se insinuaban en el Partido Nacional en relación al discurso de conservadores y liberales, todavía se trataba de gérmenes que no habían encontrado posibilidad política ni espacio ideológico para convertirse en discurso movilizador de las clases dominantes.

## II. El discurso ideológico de la fase

En la descripción del discurso global del régimen en esta primera fase se distinguirán tres niveles: el económico, el político y el social-laboral. Aparte de sus propósitos descriptivos, la distinción reviste una importancia fundamental debido a que las nociones, temáticas y fuentes doctrinarias que priman en cada uno de esos niveles son diferentes y en algunos casos contradictorios, lo que determina el fuerte eclecticismo que atraviesa al discurso global de este primer período.

### 1. El discurso económico

A poco de asumir el gobierno militar, coincidiendo con el nombramiento de F. Leniz como Ministro de Economía a fines de septiembre de 1973, comenzaron a precisarse los rasgos centrales de la nueva estrategia económica. Se perfilaba desde entonces una clara opción en favor del establecimiento de una organización económica liberal.

En efecto, las concepciones sobre el orden económico y sobre el rol del Estado y del mercado en el proceso de desarrollo que inspiraban al nuevo programa económico representaban un viraje radical respecto de las tendencias económicas predominantes desde por lo menos la década del treinta. Como vimos, estas últimas reconocían al Estado un papel decisivo en la actividad económica, tanto como productor directo y regulador del proceso económico como en cuanto agente distributivo. La nueva ideología económica, en cambio, se

organizaba en torno a la crítica del intervencionismo estatal. Para ello se invocaban razones tanto de eficiencia como de equidad. En el nuevo contexto primaba la idea de que el mercado, operando libremente, es el más eficiente asignador de los recursos productivos a la vez que el mecanismo más idóneo para restablecer los desequilibrios macroeconómicos heredados del gobierno anterior.

El acento de la política económica durante esta fase estaba colocado en la corrección de los desequilibrios creados durante el período inmediatamente anterior. La crítica al intervencionismo estatal se centraba en consecuencia en el período de la Unidad Popular. Se cuestionaba la inorganicidad que durante esos tres años había adquirido la expansión del aparato público y la multiplicación de las trabas y controles al libre funcionamiento de los mercados. Esas trabas habían terminado por asfixiar la libre iniciativa de los particulares, desencadenando fuertes desequilibrios en todos los mercados y una ineficiencia generalizada en el aparato productivo.

La creciente ingerencia del sector público en la vida económica era visualizada como el resultado de las conductas políticas perversas de una minoría que controlaba el gobierno y que no actuaba en función de criterios técnicos de eficiencia sino movida por objetivos políticos de control

total del poder<sup>1/</sup>. El resultado inevitable de esa "gestión irresponsable y demagógica del gobierno marxista"<sup>2/</sup> habría sido la situación de "caos económico" en que los militares recibieron el poder y que se caracterizaba por el descontrol inflacionario, agudos desequilibrios en las cuentas externas, un elevado endeudamiento y una crisis generalizada en todos los sectores productivos.

Frente a esa realidad, la gestión económica debía centrar sus esfuerzos en la aplicación de una política económica de "emergencia" que pusiera término al caos heredado y restableciera los principales equilibrios macroeconómicos.

Sólo así sería posible "crear las condiciones para que (volviera) a imperar una normalidad relativa en el acontecer económico"<sup>3/</sup>.

Como consecuencia lógica del diagnóstico precedente y de valoración del mercado como el mecanismo más eficiente

---

1/ En su primera Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública, en octubre de 1973, el Ministro de Hacienda, Contra-almirante L. Gotuzzo, puntualizaba: "El Gobierno anterior realizó una política económica cuyo objetivo central era asegurar a una minoría marxista el control político y económico de la Nación, como etapa previa a la toma del poder total. Esa política no estaba encaminada a servir los grandes intereses nacionales, sino que a crear condiciones políticas de corto plazo para establecer la famosa correlación favorable de fuerzas que haría posible el golpe final a la institucionalidad chilena". Dirección de Presupuesto (1978) pág. 37.

2/ Ibid.

3/ Mensaje del General Pinochet al cumplirse el primer año de gobierno militar, El Mercurio, 12 de septiembre de 1974.

de asignación de los recursos, la política económica que adoptó el gobierno militar recién implantado se centró en la liberación de la mayor parte de los precios controlados, acompañada de una brusca devaluación de la tasa de cambio (del orden del 300 por ciento) y de la fijación de los salarios. La primera medida estaba destinada a hacer aflorar la inflación retenida por los controles de precios y a permitir que estos recuperaran sus relaciones de equilibrio; la segunda, procuraba llevar la tasa cambiaria a su valor real<sup>1/</sup>, lo que debía contribuir a eliminar el desequilibrio de la balanza de pagos<sup>2/</sup>. La política de remuneraciones, que fue calificada como "realista", pretendía frenar las presiones alcistas sobre el nivel de precios<sup>3/</sup>.

Una vez logrado un cierto control de la situación fiscal<sup>4/</sup>, a esas medidas iniciales se añadieron recortes del

---

1/ La inflación anual en septiembre de 1973 ascendía al 400 por ciento.

2/ Al mismo tiempo se anunció que se mantendría una política cambiaria flexible, con devaluaciones periódicas y moderadas, para evitar que el valor real de la divisa se deteriorara con la inflación.

3/ Con ese propósito se postergó el reajuste de remuneraciones que debía otorgarse en el mes de octubre hasta enero de 1974. La medida se vió acompañada de la represión de toda forma de actividad sindical y huelguística, de la suspensión de la negociación colectiva y del desmantelamiento de las organizaciones políticas y sindicales de la izquierda. Al respecto, ver Campero y Valenzuela (1978).

4/ El déficit fiscal representaba para entonces aproximadamente un 30 por ciento de PIB y se originaba fundamentalmente en los controles de precios que afectaban a los bienes y servicios públicos, (French-Davis, 1982).

gasto público con el propósito de reducir la emisión originada en el déficit del Fisco y de las empresas estatales puesto que las causas de la inflación radicaban "en los aumentos desmedidos del déficit fiscal y del dinero"<sup>1/</sup>. Los avances que se lograran en los objetivos estabilizadores por tanto estarían sujetos solamente "al grado de disciplina que se tuviera en materias fiscales y monetarias"<sup>2/</sup>. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurriría en la fase posterior, el equipo económico inicial reiteró siempre su decisión de avanzar gradualmente en la contención de la inflación a través de recortes "moderados" del gasto fiscal, por temor a las "consecuencias catastróficas" que tendría una solución drástica<sup>3/</sup>. En relación a la posibilidad de reducir violentamente el alza de los precios mediante recortes drásticos del gasto fiscal, el Ministro de Hacienda señalaba que "... el costo social en términos de producción, empleo e ingresos de una política económica como la mencionada sería altísimo y estamos seguros que los chilenos no estarían dispuestos a aceptarlo "<sup>4/</sup>.

Las medidas de "normalización" económica se vieron acompañadas de un conjunto de acciones destinadas a "sanear"

---

1/ Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública presentada por el Ministro de Hacienda, J. Cauas, octubre de 1974.

2/ Ibid.

3/ Ibid. Para un análisis del significado de esta opción "gradualista" y del debate suscitado en torno a ella, ver Moulian y Vergara (1979), Cap. I.

4/ Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública, octubre de 1974.

las bases productivas de la economía. Las principales de esas medidas fueron dos: a) la devolución de las tierras ilegalmente ocupadas y b) la restitución de las empresas intervenidas o requisadas a sus antiguos propietarios, junto a la dictación de normas para la privatización de las empresas públicas estatizadas durante el gobierno anterior. Este conjunto de medidas de "normalización" y "saneamiento" terminaría por producir rápidamente la estabilidad de precios y crearía las condiciones para un crecimiento económico sostenido.

Es evidente que la utilización de los mecanismos de mercado para combatir la inflación y para regular los desequilibrios macroeconómicos ponía por sí sola de manifiesto que las concepciones que inspiraban a los responsables de la conducción económica no apuntaban hacia una simple restauración de las relaciones capitalistas de producción puestas en jaque por la política de la Unidad Popular. Ellos revelaban objetivos económicos que trascendían el control de la inflación y el ajuste externo para apuntar hacia una transformación profunda de la organización económica precedente. Esos objetivos "revolucionarios" del programa económico inicial se veían reflejados con especial nitidez en el conjunto de reformas estructurales acometidas en forma simultánea con el plan de estabilización. A través de esas reformas se pretendía erradicar las distorsiones y obstáculos que habían impedido en el pasado un desarrollo capitalista pleno. En esas reformas -que fueron impulsadas pese a las agudas distorsiones y desequilibrios coyunturales que afectaban a la economía- era donde con mayor claridad se perfilaba el acento liberal del nuevo proyecto económico.

En efecto, el plan económico puso en práctica la privatización de gran parte de las empresas públicas que habían sido expropiadas durante la U.P.; cuestionó la mayor parte de los instrumentos de política económica utilizados en el pasado, propiciando en cambio la apertura de la economía al exterior y el desarrollo de un mercado de capitales privado junto a la liberación de las tasas de interés; postuló la eliminación de la mayor parte de los privilegios fiscales y créditos subsidiados y promovió la libre entrada de capitales extranjeros al país. La implantación de la denominada "economía social de mercado" revertía -en una clara dirección liberal- la orientación de la política económica de las cuatro décadas precedentes.

También en el campo distributivo se criticó, por ineficiente y discriminatoria, la acción pública del pasado y se propusieron importantes cambios en el rol del Estado en ese ámbito<sup>1/</sup>.

---

1/ En su primera Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública, el Ministro de Hacienda, L. Gotuzzo puntualizaba: "Más que una política de sueldos y salarios es preocupación del Gobierno ir a la formulación de una política de ingresos que asegure a los trabajadores condiciones nuevas y permanentes. Dentro de ellas se estudiarán mecanismos que hagan posible el acceso de los trabajadores a los medios de producción, asegurando así una mejor distribución del ingreso. Las políticas seguidas en el pasado de redistribución del ingreso sólo por la vía de los "reajustes", han demostrado ser extraordinariamente ineficientes y han terminado por incorporarse a la economía como una constante presión inflacionaria, que a la larga no altera significativamente la distribución existente y sólo la mejora temporalmente, convirtiendo en meras ilusiones las esperanzas de los trabajadores. En cambio, una política destinada a ampliar las bases de propiedad en los sectores productivos no sólo incorporará a los trabajadores a una real y efectiva participación, sino que garantizará además la permanencia del proceso redistributivo que impulsara la Junta de Gobierno", en Dirección de Presupuesto (1978), pág. 42 (subrayado en el original).

Las políticas de remuneraciones y de transferencias públicas, principales instrumentos distributivos utilizados hasta entonces, se habrían demostrado incapaces de alcanzar con sus beneficios a las capas más pobres de la población que no viven de un salario, debido a las características informales de las actividades que desempeñan. Más aún, al incorporarse a la economía bajo la forma de una constante presión inflacionaria, terminan por anular rápidamente sus efectos sobre los ingresos reales de los trabajadores, en especial de los menos organizados. Por otro lado, los recursos distraídos para fines sociales habían deteriorado el desarrollo global de la economía, afectando así la posibilidad de un mejoramiento permanente de los niveles de bienestar de la población y habían deprimido los niveles de empleo.

De ahí que, según sostenía el discurso económico de la época, la única solución para garantizar la permanencia del proceso distributivo era buscar fórmulas que permitieran incorporar a los trabajadores a la propiedad de los medios de producción. Y, para asegurar que las políticas públicas arbitradas alcanzaran efectivamente a los más necesitados, era necesario diseñar programas selectivos de gasto público que garantizaran a las familias de menores ingresos un consumo mínimo, compatible con sus necesidades más esenciales. El primer objetivo se alcanzaría básicamente a través de una reforma previsional que reemplazaría el antiguo sistema por uno bajo control laboral. A través de ella se traspasaría a los trabajadores una parte importante de los recursos de

ahorro<sup>1/</sup>. Para lograr el segundo objetivo se implementarían programas de asistencia directa a los sectores más necesitados (en aspectos tales como salud y educación, nutrición infantil, etc.).

Pero si bien es cierto que la ideología económica asignaba al sector privado un campo de acción de una amplitud que jamás se le había reconocido en las décadas anteriores, eso no significaba que los mecanismos del mercado debían sustituir completamente al Estado en la asignación de los recursos y en la distribución del ingreso, como postulan las concepciones neoliberales que se abrían camino más adelante. Durante esta primera fase todavía se le atribuían al aparato estatal importantes responsabilidades en la vida económica. Es cierto que en sus enunciados más generales el discurso económico de entonces afirmaba que el Estado debía limitarse a elaborar los planes globales y a definir las políticas económicas, restringiendo su acción directa sólo a un número limitado de actividades "estratégicas" y a combatir la extrema pobreza. Debían ser fundamentalmente las leyes del mercado las que realizaran la asignación de los recursos productivos. Pero al mismo tiempo se insistía en que el funcionamiento del mercado debía ir acompañado de "la debida orientación general que le da a éste el Estado para elevar su contenido social"<sup>2/</sup>

1/ Al respecto, ver sección sobre las ideologías que precedían la acción estatal en el campo social y laboral. En todo caso, durante esta primera fase, estos objetivos aparecían reiterados en casi todas las declaraciones y documentos del sector económico.

2/ Discurso de J. Cauas, Ministro de Hacienda, al anunciar los principios que inspiraban la reforma del sistema tributario, en noviembre de 1974, Dirección de Presupuesto (1978), pág. 135.

En realidad, en el programa económico de entonces no existía una definición demasiado rigurosa de los ámbitos de acción que correspondían al Estado y al mercado en el proceso económico; o, lo que es tal vez más cierto, no existía una estrategia económica única al interior del equipo oficial (Moulian y Vergara, 1980). Esto último se explica a su vez por la necesidad que enfrentaba el régimen de dar respuesta a los intereses amplios y diversificados del heterogéneo espectro de fuerzas sociales que formaban su base de apoyo inicial. En la conducción económica, ello se vió reflejado en la utilización activa del aparato estatal en la implementación de una serie de políticas sectoriales y de programas especiales dirigidos hacia grupos sociales específicos, cuyos efectos escapaban a las indicaciones supuestamente "neutras" del mercado<sup>1/</sup>. Así por ejemplo se insistía

1/ Estas aparecían extensamente enunciadas en el documento "Mensaje de la Junta sobre la labor del Gobierno. Formulación de Propósitos para la labor de corto y largo plazo" publicado en El Mercurio, 10 de marzo de 1974. En dicho documento se daba concreción a los principios doctrinarios enunciados en la Declaración de Principios. Su texto corresponde bastante cercanamente a la versión del Objetivo Nacional del Gobierno de Chile, dado a conocer en diciembre de 1975. Este último conserva, aunque dándole mayor coherencia y rigurosidad, gran parte del texto original. En él desaparecen sin embargo prácticamente todas las referencias a políticas sectoriales y a aquellas dirigidas hacia sectores sociales específicos (salvo las destinadas a combatir la extrema pobreza). Es por ello que la comparación de ambos documentos en lo relacionado con las tareas económicas del Estado resulta ilustrativa de las modificaciones que experimentaron las concepciones económicas a medida que las ideologías neoliberales fueron imponiéndose en este terreno.

en la necesidad de diseñar políticas de estímulo y ayuda integral a los pequeños y medianos empresarios de los diferentes sectores de la economía, las que debían ser implementadas a través de agencias estatales regionales y subregionales de apoyo<sup>1/</sup>. En la práctica, esto significaba que el Estado debía crear las condiciones para que las desigualdades iniciales de poder económico no impidieran a los pequeños y medianos empresarios competir en el mercado y desplegar en él su iniciativa. Asimismo, pese a que se proclamaba que el sistema impositivo debía ser "neutral", se reconocía la necesidad de aplicar un criterio de "flexibilidad tributaria". En virtud de ese principio, se crearon regímenes tributarios especiales que beneficiaban a sectores específicos de la población, como era el caso de la pequeña industria y el artesanado<sup>2/</sup>.

Por otro lado, el objetivo de crear una economía abierta al exterior no significaba subordinar todos los demás objetivos de la política económica a la lógica de las ventajas comparativas<sup>3/</sup>. En efecto, en esta primera fase no de-

1/ "Formulaciones de Propósitos...", *op.cit.*

2/ En relación a esta medida, que sería derogada en la fase siguiente, la propia CONUPIA reconocía que ella "hacia realidad las reivindicaciones más dilatadas del gremio". El Mercurio, 16 de diciembre de 1973.

3/ Tampoco las concepciones económicas iniciales revelaban una confianza irrestricta en la capacidad del mercado para corregir automáticamente las distorsiones y barreras a la libre competencia. Esto dejaba también en manos del Estado la responsabilidad de controlar la aparición de prácticas monopólicas. Se colocaba especial énfasis en la modificación de la Ley Antimonopólica para hacerla operante y eficiente y en la promulgación de una ley de Delito Económico. Incluso se amenazaba con volver a los controles de precios; si éstos se fijaban "en forma artificial" o "no reflejaban exactamente los costos". Entrevista al Almirante L. Gotuzzo, Ministro de Hacienda, en La Prensa, 12 de octubre de 1973, publicada en Dirección de Presupuesto (1978), pág. 47.

desapareció el fomento de la industrialización como uno de los objetivos prioritarios de la conducción económica. Se afirmaba que ella no sería fomentada "a cualquier costo", como había ocurrido en el pasado, y que a través de la reducción de los derechos aduaneros se la sometería a fuertes exigencias de eficiencia y productividad<sup>1/</sup>. Pero el propósito de las reducciones arancelarias era aumentar la competencia, y no forzar una especialización de la economía chilena conforme a las ventajas comparativas reveladas por el comercio internacional. Lo que se buscaba era superar las limitaciones al desarrollo de la economía que imponía una industrialización tan diversificada y dependiente de la acción estatal como era la chilena, y evitar al mismo tiempo la postergación de los sectores primario-exportadores que ella había traído consigo. Incluso, como expresión de la línea "realista y pragmática" que, se decía, inspiraba la gestión económica, se contemplaba el apoyo directo a aquellos sectores de la industria que interesaran al desarrollo nacional y que necesitaran expandir o readecuar su capacidad productiva<sup>2/</sup>. De ese modo, la propia industria se convertiría en una de

---

1/ Se sostenía incluso que la estructura arancelaria vigente en el pasado había terminado, paradójicamente, "...constituyéndose en un freno para el crecimiento del propio sector industrial, pues se (incentivaban) artificialmente producciones que no (tenían) ninguna posibilidad de crecer a una tasa mayor que la que (permitía) el mercado interno". Ministro L. Gotuzzo, al dar a conocer el programa arancelario, el 7 de enero de 1974, en Dirección de Presupuesto (1978), pág. 60.

2/ Este objetivo, consignado en la "Formulación de Propósitos..." op.cit., de marzo de 1974, desaparecería en el Objetivo Nacional del Gobierno de Chile, de diciembre de 1975.

las bases de sustentación de la diversificación de las exportaciones<sup>1/</sup>.

En todo caso, tanto el discurso del equipo económico como las principales medidas adoptadas en este terreno revelan que en las concepciones que inspiraban la conducción económica de este período, lo que se pretendía era impulsar una readecuación de la estructura productiva industrial hacia formas más modernas y eficientes. En ningún caso se buscaba el desplazamiento de la industria como sector clave del proceso de acumulación.

En suma, la descripción de los elementos centrales del discurso y de la política económica en esta primera fase muestra que, pese a las críticas contra las políticas económicas del pasado y a las reformas liberalizantes impulsadas, no se buscaban cambios que implicaran una abierta ruptura con la estrategia de desarrollo en base a la industrialización sustitutiva, como ocurriría posteriormente cuando las concepciones neoliberales asientan su influencia en la conducción económica.

---

<sup>1/</sup> En relación a la industrialización, la "Formulación de Propósitos..." afirmaba que el Gobierno esperaba "...a través del estímulo significativo a ella, reducir las importaciones, aumentar las exportaciones a los mercados regionales y subregionales y absorber planificadamente el exceso de población activa en el agro". En ese mismo documento se afirmaba que, con igual propósito, era necesario "crear, fomentar y estimular prioritariamente industrias manufactureras de carácter estratégico a través de los organismos correspondientes" lo que podría llevarse a cabo mediante la creación de industrias manufactureras por parte del Estado o a través de medidas que fomentaran su instalación por parte del sector privado.

## 2. El discurso político

A partir del predominio de la opción fundacional, el discurso del régimen autoritario respecto al Estado y la política se organiza en torno a tres ejes principales: la crítica de la política democrática realizada a través de partidos, el anti-intervencionismo estatal y el anti-comunismo <sup>1/</sup>. A partir del desarrollo de estos tópicos, se cuestiona y niega el desarrollo político chileno durante el siglo veinte (especialmente desde fines de la década del treinta) y se postula una teoría autoritaria del poder que es usada para fundamentar un proyecto de nueva sociedad.

### a) La crítica a la política

De acuerdo a las bases filosóficas y doctrinarias del proyecto fundacional, sistematizadas en la Declaración de Principios de marzo de 1974, la ruptura con el orden anterior y la necesidad de construir una nueva sociedad se fundamentan en la "concepción cristiana del hombre y la sociedad". Con el fin de servir de soporte de una teoría autoritaria de la política, la cual es presentada como superación del libera-

1/ Los principales documentos en los cuales se encuentra contenido el discurso político de esta primera fase son los siguientes: Mensaje del General Pinochet al cumplirse el primer mes de gobierno, El Mercurio, 12 de octubre de 1973; Memorandum sobre "Metas u objetivos fundamentales para la nueva Constitución Política de la República" del 26 de noviembre de 1973; Declaración de Principios del Gobierno de Chile, del 11 de marzo de 1974; Mensaje del General Pinochet: "Formulación de Objetivos Generales y Sectoriales", en El Mercurio, 10 de marzo de 1974; discurso del General Pinochet sobre los fundamentos de la nueva institucionalidad, en El Mercurio, 29 de octubre de 1974; Mensaje del General Pinochet del 11 de septiembre de 1974, El Mercurio, 12 de septiembre de 1974.

lismo político clásico, se hace una lectura de carácter tradicionalista e integrista de las nociones clásicas del pensamiento social católico, en particular, las de persona humana, derechos naturales y bien común, rescatándose así concepciones y criterios que la evolución moderna de la doctrina social de la Iglesia había dejado de lado.

Esa nueva concepción de la política y del Estado reposa en una visión esencialista del bien común o del interés general. En ese universo esencialista, el proceso político es concebido, no como elaboración del consenso mediante la negociación y el compromiso entre intereses sociales diversos, sino como medio de realización de fines sociales superiores, que tienen validez por sí mismos y que por tanto pueden imponerse a la sociedad sin ser sometidos a las reglas de la democracia formal. La política competitiva de partidos, en cambio, es considerada incapaz de constituir un interés general que trascienda la mera suma de los intereses privados.

En el discurso de esta primera fase, esa concepción esencialista de la política estuvo compuesta por tres elementos principales: el mesianismo, una definición organicista de la Nación y un rechazo de la representación política.

El elemento mesiánico a partir del cual se critica la política democrática y se fundamenta una concepción autoritaria del poder fluye en definitiva una visión "iluminista" del bien común, que lo define como diferente de la voluntad de la mayoría <sup>1/</sup>.

<sup>1/</sup> La Declaración afirma: "El bien común no es, pues, el bien del Estado. Tampoco es el bien de la mayoría, y mucho menos es el de una minoría. Es el conjunto de condiciones que permite a todos y a cada uno de los miembros de la sociedad alcanzar su verdadero bien individual. El bien común se orienta a posibilitar la obtención de los bienes individuales de los hombres, pero no de algunos de éstos, sean mayoría o minoría, sino de todos y cada uno de ellos".

En esta concepción de la política, la finalidad última del Estado no consiste en representar la voluntad del pueblo, sino realizar los derechos esenciales del hombre, cuyo carácter trascendente los sustraería de todo veredicto y evaluación populares, puesto que ninguna mayoría electoral puede sobrepasar los límites de la ley natural. La Declaración de Principios sostiene que "la savia y la médula de la democracia chilena debe buscarse más en su respeto por los derechos humanos que en la tradición y sucesión constitucional de los gobiernos". En este marco, corresponde al Estado determinar y velar por la realización del bien común general, por lo que la autoridad actúa como depositaria de una misión trascendental. Ella es la encarnación preconstituída e inmutable del interés general. Su legitimidad, por lo tanto, reviste también carácter trascendente: emana de la naturaleza del proyecto o de los fines que debe realizar y no de la representación que le confiere el pueblo.

El segundo componente al cual se recurre en la crítica a la política es la afirmación de la soberanía de la nación. Pero la idea de nación corresponde más a una visión organicista que a una perspectiva historicista. Los elementos unificadores de la nación no son el resultado de un pasado histórico común y, por tanto, de tradiciones, costumbres y universos culturales compartidos; Vienen dados más bien por la capacidad del Estado de ejercer control sobre un territorio. La sociedad es visualizada como un todo interrelacionado, jerarquizado por una división social de carácter natural y tendiente a la armonía. Es decir, la nación sería un ente orgánico que posee intereses objetivos que son diferentes y moralmente superiores a los intereses de los individuos y grupos que la componen. Esa concepción organicista es

usada para demostrar la superioridad del todo sobre las partes y, de ese modo, producir una identificación entre nación y Estado. La soberanía de la nación deviene así en soberanía de la autoridad, que es la depositaria absoluta de los atributos para determinar el interés nacional. Es a la autoridad a quien corresponde expresar la voluntad de la nación orientarla hacia la realización de sus fines superiores y conducirla hacia el logro de esa unidad que ella no es capaz de darse a sí misma.

Ese segundo elemento no es sino la explicitación del primero, aunque con otro lenguaje y en otro código teórico. Implica también la negación del principio de la soberanía popular y lleva a considerar que las Fuerzas constituyen la única institución capaz de erigirse en legítima representante de los verdaderos intereses nacionales. Sólo ellas, por su superioridad moral y preparación técnica, se encontrarían en condiciones de elevarse por encima de los intereses de grupos y de las ambiciones partidistas para aprehender los fines superiores de la nación y elegir los medios idóneos para su consecución.

El tercer componente de la visión esencialista es el rechazo de la política representativa, es decir, de aquella que procura recoger los intereses y las aspiraciones populares y articularlos a nivel del Estado. Nuevamente, en la raíz se encuentra la suposición de que existe un orden preestablecido, el rechazo de visiones alternativas de mundo y de la legitimidad de los conflictos y una tendencia a considerarlas enfermedades del cuerpo social. En esta perspectiva, la búsqueda del bien común, del interés general o de la unidad nacional no es nunca pensada en términos de la construc-

ción de un consenso, fruto de la competencia, de negociaciones y presiones cruzadas; Se la concibe, en cambio, como la determinación de lo universal por parte de la autoridad, la que debe imponerlo al conjunto de la sociedad aún a pesar de ella. Las luchas políticas corresponden pues a divisiones y distorsiones artificiales, provocadas por particularismos, por intereses privados que se oponen al interés general  $\frac{1}{2}$ . Si la autoridad es la única dotada de los atributos para determinar el bien público, la representación de intereses a través de organizaciones no puede ser tolerada porque significa la irrupción de un particularismo que amenaza al bien común.

La negación de la política democrática que desemboca en una concepción autoritaria del poder se basa, por consiguiente, en una definición esencialista del bien común y del interés nacional, que conduce a visualizar la política en términos de la realización de verdades absolutas o de valores superiores e indiscutibles, que no pueden ni deben ser confrontados al veredicto popular. La estigmatización de la política como "demagogia" y "politiquería", al igual que su caracterización en términos de una tendencia inevitable al "sectarismo" y una incapacidad de constituir la esencia del interés general son meras expresiones de ese discurso esencialista.

---

1/ La Declaración afirmaba que su inspiración nacionalista y portaliana colocaría al Gobierno por encima de todo grupo particular "desterrado el juego de las influencias, protegiendo al más débil de todo abuso por parte del más fuerte, y siendo el árbitro que resuelve sin complejos ni favoritismos, en la mira únicamente del bien común y de la justicia".

A partir de esos tres componentes básicos, a los que acabamos de aludir, se niega el principio democrático de la soberanía popular y la organización pluralista del espacio público, se asigna al poder militar una misión trascendental, que lo legitima, y se critica a los partidos políticos. Se les atribuye la calidad de gérmenes de "desintegración de la nación" y "símbolos de la división y decadencia nacional" <sup>1/</sup>, a través de los cuales grupos minoritarios, pero dotados de una poderosa organización, habrían logrado en el pasado imponer sus intereses parciales por sobre el bien común de la sociedad.

Desde esta perspectiva, los "gobiernos de partidos" que se habrían sucedido en el poder desde el derrumbe de la república portaliana eran considerados los responsables de la decadencia nacional, cuya previsible culminación fue el quiebre institucional de 1973. En ellos, los "objetivos nacionales" habían sido sustituidos por "efímeros programas de gobierno", generalmente recargados de dogmas ideológicos y "con menguados alcances en el tiempo", los que la mayor parte de las veces habrían sido "...intérpretes de una parte de la ciudadanía y concebidos en contra del resto de los chilenos" <sup>2/</sup>.

1/ Declaración de Principios, op.cit.

En su Mensaje del 11 de septiembre de 1974, el General Pinochet caracterizaba a los partidos políticos en los siguientes términos: "Mientras el país observaba que sus problemas no se solucionaban al ritmo ofrecido, los políticos aparecían absorbidos por una guerrilla mediocre entre partidos que, bajo el manto de grandes ideologías, escondían voraces apetitos de prebendas y de poder". El Mercurio, 12 de septiembre de 1974.

2/ Mensaje del General Pinochet del 11 de septiembre de 1974.  
El Mercurio, 12 septiembre de 1974.

El referente histórico paradigmático es la fase portaliana. En ese momento histórico, Chile habría tenido "gobiernos con verdadero sentido y objetivos nacionales", dirigidos por hombres de arraigado espíritu público que convirtieron el país en una gran nación. Su decadencia, en cambio, habría coincido "con el advenimiento de gobiernos partidistas o demagógicos, en los que una lucha pequeña y estéril por beneficios particulares dividió criminalmente al país y desacreditó a la generalidad de los hombres públicos" <sup>1/</sup>. En 1973, por primera vez en este siglo, después de largo tiempo de "mesianismos ideológicos" y de enfrentamientos provocados por la prédica de "odios mezquinos", se habría instalado un "auténtico gobierno nacional", esto es, situado más allá de las ideologías, de los partidos políticos y de los grupos de presión, lo que le permitiría erigirse en "expresión genuina del ser de la patria y del alma de su pueblo" <sup>2/</sup>.

Paradojalmente, entonces, el proyecto fundacional implica una recuperación y un retorno. No es la invención de la nación desde la nada, sino desde la valoración de un pasado glorioso, en el cual se habría demostrado que Chile podía ser una "gran nación". Para recuperar los esplendores de ese pasado y construir la grandeza futura del país, el gobierno militar proclamaba en su Declaración de Principios que la unidad nacional representaba su objetivo máspreciado, lo que significaba desterrar para siempre la política en la forma en que se la había entendido durante la vigencia del Estado

---

1/ Ibid.

2/ Declaración de Principios, op.cit.

democrático de compromiso  $\frac{1}{2}$ .

b) El anti-intervencionismo y el "poder social"

Desde que se instaura el régimen militar, la denuncia en contra del intervencionismo estatal, tanto en el ámbito económico-social como en el plano político-administrativo, constituye otro de los rasgos definitorios del discurso político. La crítica del poder estatal intervencionista se realiza en nombre de la defensa de la libertad personal, asfixiada por la multiplicación de controles y fiscalizaciones. Esa libertad personal es nombrada como "real y cotidiana", en oposición a la libertad "formal" y aparente de la democracia política.

El discurso autoritario afirma la necesidad de contener el avance de la ingerencia estatal, acompañante supuestamente inexorable de la democracia tradicional. Se apoya para tal efecto en el desarrollo de los principios de subsidiaridad y autonomía de los cuerpos intermedios, que emanarían de la "concepción humanista y cristiana de la sociedad".

Según la Declaración de Principios, al Estado sólo le correspondería asumir directamente aquellas funciones que

---

1/ Según la Declaración de Principios "conspiran contra esa unidad las ideologías foráneas, el sectarismo partidista, el egoísmo o antagonismo deliberado entre las clases sociales y la invasión cultural extranjerizante".

De ahí que la JMG cometería "...un verdadero crimen histórico si no asegurara para Chile un nuevo régimen institucional que impidiera el retorno a nuestra patria no sólo del marxismo sino también de la politiquería y de la demagogia partidista con que se llevó al país al borde del precipicio" General Pinochet, en El Mercurio, 29 de octubre de 1974.

"las sociedades intermedias o las particulares no están en condiciones de cumplir adecuadamente". En este principio de la subsidiariedad radicaría "...la clave del respeto de la libertad real de los ciudadanos (y) de la vigencia de una sociedad auténticamente libertaria". El criterio que se esgrimía era que "...cuanto mayor (fuera) el estatismo que ("afectara") a una sociedad, menor (sería) su libertad efectiva, por extendido que (fuera) el ejercicio ciudadano de los derechos políticos" <sup>1/</sup>.

La libertad es definida pues en oposición a la concentración del poder en manos del Estado. Surge desde el comienzo con una fuerte connotación negativa: es libertad frente a la voluntad coercitiva y arbitraria de las burocracias estatales omnipotentes o, en otros términos, es espacio para la iniciativa de los individuos y de las sociedades naturales de carácter intermedio <sup>2/</sup>.

La contrapartida de la aplicación de los enunciados de la subsidiariedad era el desarrollo y fortalecimiento del poder social, complementario pero diferente del político. Debía entenderse como "...la facultad de los cuerpos

1/ Declaración de Principios, op.cit.

2/ Durante los primeros dos meses del gobierno militar, algunos fragmentos del discurso, en particular de El Mercurio tendían a asociar la libertad a la propiedad y a sostener que la difusión de esta última era requisito de una sociedad libre: "Cuando la propiedad se concentra en el Estado o en algunos pocos, los dueños del poder son los únicos libres frente a los desposeídos que carecen en la práctica de libertad. Por el contrario, cuando la propiedad está al alcance de todos, el poder se reparte y la libertad es patrimonio del pueblo", El Mercurio, editorial, 20 de septiembre de 1973. Muy pronto este tipo de discurso sería abandonado.

intermedios de la sociedad para desarrollarse con legítima autonomía hacia la obtención de sus fines específicos"<sup>1/</sup>. Constituido por sindicatos, gremios, organizaciones territoriales y comunitarias, ese poder social debía proteger la libertad de las personas, asegurando la autonomía de la sociedad civil frente a la penetración del Estado.

En esta primera fase, el "poder social" se erige en una de las nociones claves del proyecto fundacional. Es el ámbito privilegiado en cuyo interior ha de materializarse la libertad "real" de los individuos, mediante la participación de éstos en los asuntos que les afectan más directamente. Llamado a convertirse en el "cauce orgánico más importante de expresión ciudadana"<sup>2/</sup>, el concepto de poder social buscaba sustituir los ideales de participación y representación reconocidos por la teoría democrática por una teoría gremialista de la sociedad, que enfatizaba la organización corporativa y la participación social.

Pero, para que el "poder social" se transformara en "auténtico vehículo de participación social" y portavoz del "legítimo pensamiento del pueblo organizado"<sup>3/</sup>, los cuerpos intermedios debían caracterizarse por una real autonomía frente al Estado y los partidos políticos, condición esta última indispensable para que expresaran "la verdadera voz del pueblo, sin desfiguraciones y mezquindades que la (empobrecieran)"<sup>4/</sup>.

1/ Declaración de Principios, op.cit.

2/ Ibid.

3/ Ibid.

4/ En palabras de la Declaración de Principios: "Es en la posibilidad de tener un ámbito de vida y actividad propia, independiente del Estado y sólo sometido al superior control de éste desde el ángulo del bien común, donde reside la fuente de una vida social en que la libertad ofrezca a la creación y al esfuerzo personal un margen de alternativas y variedad suficientes".

Sólo así se evitaría que ellos se transformaran en "...dóviles voceros de las instrucciones de algún partido político, las que frecuentemente están además inspiradas en los menguados intereses electorales de éste" <sup>1/</sup>.

El discurso político de esta fase criticaba el intervencionismo estatal en nombre también de la eficacia del poder político. El sobredimensionamiento y expansión inorgánica e irracional del aparato público y la burocratización, aparte de atentar contra la libertad de las personas, deterioraban el desempeño gubernamental, al generar inercias, dilaciones y movimientos contradictorios. Por lo tanto, la transferencia de atribuciones a los cuerpos intermedios habría de liberar al Estado de una carga de decisiones que otros organismos están por naturaleza llamados a realizar, lo cual redundaría en un fortalecimiento del poder político.

El llamado "poder social" debía constituirse por otra parte en un instrumento de apoyo a las autoridades del Estado, al perfeccionar la comunicación entre gobernante y gobernados y al convertirse en un instrumento para la tecnificación de las decisiones <sup>2/</sup>. Junto con "defender los legítimos

1/ Declaración de Principios, op.cit.

2/ En su Mensaje al país al cumplirse un mes de gobierno militar, el General Pinochet resumía esta concepción corporativista de la participación social: "Es conveniente la participación consciente y responsable de la ciudadanía, como clave de la democracia viva y depurada, que deberá abrirse paso hacia el futuro. Para ello daremos nuestra prioridad a los Colegios profesionales, a los gremios y a los trabajadores, para que (...) reflejen el auténtico pensamiento del pueblo organizado en torno a sus actividades de trabajo o estudio. A través de ellos, se podrá recoger una voz técnica frente a los problemas, ilustrando de ese modo las decisiones de Gobierno, condición indispensable para que esta relación se configure en forma fructífera". El Mercurio, 12 de octubre de 1973.

intereses de sus miembros", los gremios debían en adelante canalizar la experiencia y los conocimientos de los "hombres de trabajo", de modo que "...la palabra de los que "saben más" o tienen más experiencia y más sólidos conocimientos (prevaleciera) por sobre las consignas" <sup>1/</sup>. Los gremios debían convertirse así en conductos privilegiados para informar e ilustrar la decisión política en el tratamiento de las leyes que les concernían <sup>2/</sup>. De ahí que, según señalaba la Declaración de Principios, "en un mundo en que los problemas son cada vez de índole más técnica y menos ideológica, la función cooperadora en lo técnico (apareciera) como una nueva y ancha perspectiva para el gremialismo chileno" <sup>3/</sup>.

A, través de la consolidación e institucionalización de ese "poder social", constituido por las organizaciones intermedias no politizadas, debía ir germinando desde la base una nueva sociedad, "orgánica, tecnificada y de efectiva participación social".

1/ Declaración de Principios, op.cit.

2/ En el Memorandum sobre "metas y Objetivos Fundamentales para la Nueva Constitución Política de la República", de noviembre de 1973 se señalaba que el carácter especializado de los cuerpos intermedios les otorgaba la posibilidad de constituirse en un efectivo aporte técnico para un gobernante técnico: (subrayado nuestro).

Posteriormente, en el Informe presentado por E. Ortúzar, Pdte. de la Comisión Constituyente, a fines de 1974, se señalaba todavía que el nuevo texto fundamental daría especial importancia a los organismos intermedios de la sociedad (colegios profesionales y técnicos, organizaciones gremiales, femeninas, de la juventud, etc.) los cuales tenían "un derecho indiscutido para intervenir en las grandes decisiones llamadas a regir los destinos del país", El Mercurio, 9 de noviembre de 1974.

En junio de 1975 el General Pinochet hizo mención por última vez a este rol de los gremios, señalando que se permitiría "una participación más orgánica de los sectores gremiales en general en el despacho de las leyes que les (afectaban), perfeccionando así otro canal en la comunicación entre Gobierno y ciudadanía..." El Mercurio, 1º de junio de 1975.

3/ Declaración de Principios, op.cit.

c) El anti-comunismo

El anticomunismo tajante es una de las constantes del discurso autoritario. Se lo considera un mal absoluto, con el cual no es posible convivencia alguna, debiendo ser objeto de una guerra total y permanente.

Se parte del supuesto de que existe una naturaleza humana universal e inmutable y, por ende, ciertas finalidades sociales comunes de carácter objetivo. El marxismo, que niega esos valores universales, debe ser perseguido como se persigue al error, como un absoluto moral; es solapado, hipócrita e incapaz de convivir dentro de un sistema político democrático. El mundo actual enfrentaría desde la postguerra el dilema ineludible, elevado a la categoría de dogma, entre "totalitarismo marxista" y "libertad".

Partiendo de esa demonización del marxismo, se criticaba la democracia consagrada en la Constitución de 1925. Ella se habría revelado ingenua, inerte e incapaz de subsistir en un mundo permanentemente amenazado por el comunismo internacional. Más aún, aquella democracia, inspirada en los principios del liberalismo democrático, portaba en sí los gérmenes de su destrucción. Con su neutralidad ideológica y su pluralismo irrestricto, permitía que en su interior actuaran y se desarrollaran corrientes y movimientos que aspiraban a la sustitución de la propiedad privada, base de las libertades democráticas y que, por tanto, buscaban el aniquilamiento de toda forma de libertad.

Más aún, la vieja democracia, que incubaba el "sectarismo", la "demagogia" y la "politiquería", habría constituido

un campo propicio para la infiltración del "enemigo de la civilización". Era necesario entonces elaborar nuevas formas de interacción política, nuevos mecanismos institucionales que permitiesen preservar "la esencia más profunda de la democracia" de la amenaza a que estaría expuesta. La defensa de la persona humana, con su dignidad espiritual y sus derechos fundamentales obligaba pues a la exclusión del marxismo y de los movimientos comunistas, sin que ello involucrara negar el carácter libertario de la democracia. En efecto, no podrían participar de la democracia quienes no respetan sus reglas o quienes niegan los valores esenciales sobre los cuales ella descansa. Al ser anti-marxista, el gobierno estaba afirmando la libertad personal puesto que "...en política o en moral, lo mismo que en matemáticas, la negación de una negación encierra una afirmación. Ser antimarxista involucra, pues, afirmar positivamente la libertad y la dignidad de la persona humana" <sup>1/</sup>.

De este tipo de discurso se deriva la concepción del marxismo como enemigo militar y la definición de la lucha contra él como guerra total, asimilandose así la política a la lógica militar de la guerra (Brunner, 1982).

Como se observa, el proyecto político de esta primera fase era fuertemente autoritario y tenía un marcado sesgo gremialista/corporativista, que se expresaba en la distinción entre un "poder político" autoritario, definido de una forma esencialista, y un "poder social", que debía actuar en una esfera distinta y que conformaba el sistema de organización de

1/ Declaración de Principios, op.cit.

los cuerpos intermedios. Sobre esta base, se postulaba el ideal de una sociedad orgánica, conformada por un tejido de organizaciones sociales fuertes y despolitizadas, cada una con sus fines propios, a la vez que integrada en otra organización superior. Al delimitar ámbitos reservados a la penetración del Estado y a la presión político-partidista, los cuerpos intermedios debían servir de instrumento de contención del poder político y salvaguardador de la libertad de las personas. La combinación de un poder vigorosamente autoritario y eficaz con una sociedad civil orgánica fuerte que defendía la libertad personal, aseguraba la necesaria armonía entre libertad y orden, ecuación que la teoría democrática clásica no habría logrado resolver <sup>1/</sup>.

Es preciso señalar que la distancia que mediaba entre el discurso y la práctica efectiva del régimen es considerable durante este período ya que, invocando razones de seguridad interna, las actividades de las sociedades intermedias (organizaciones comunitarias, gremios, colegios profesionales, sindicatos, etc.) fueron sometidas a severo control, privándoseles de toda autonomía frente al poder estatal. Con todo, el análisis del proyecto político inicial sirve para poner de manifiesto el marcado sesgo corporativista que lo atravesaba y la ruptura que en este aspecto se produce a medida que se van imponiendo las concepciones neoliberales.

---

<sup>1/</sup> Como se verá más adelante, a través de las políticas sociales y laborales, el gobierno procuró asimismo armonizar los intereses del trabajo con los del capital mediante diferentes fórmulas de participación que debían poner fin a la lucha de clases. Se pensaba hacer de esta forma germinar desde la base el orden nuevo, en el cual desaparecería toda causa auténtica de conflicto, tendiendo la sociedad hacia la armonía.

### 3. El discurso social y laboral

Las ideologías difundidas durante los primeros años por las autoridades del sector laboral y social se encontraban impregnadas de una clara motivación participacionista e integracionista. Criticaban duramente al liberalismo clásico y a la concepción del lucro como motivación de la acción individual y enfatizaban las metas de igualdad y justicia social. Reconocían además una responsabilidad ineludible al Estado en el logro de esos objetivos.

El discurso de la época señalaba que el desarrollo económico debía subordinarse al desarrollo social y que correspondía al Estado arbitrar las medidas necesarias para que los **frutos del bienestar** se distribuyeran equitativamente<sup>1/</sup>. Pero, a diferencia del pasado, el avance hacia fórmulas de mayor justicia social no correspondía a la política de remuneraciones ni a los demás instrumentos distributivos tradicionales sino a las políticas sociales y laborales. Estas debían ser concebidas como esferas de acción diferentes y relativamente autónomas de la gestión económica ya que la acción gubernamental en estos ámbitos no podía ser pensada como un asunto exclusivamente técnico sino como un problema de valores y prioridades que debían ser discernidas en función de criterios de justicia social.

---

<sup>1/</sup> En su primer Mensaje, al cumplirse un mes de gobierno, el general Pinochet puntualizaba:

"El Estado velará por la consecución efectiva de la justicia social, teniendo presente que el desarrollo económico sólo se justifica en plenitud, cuando sus frutos se aprovechan equitativamente a todos los habitantes de la República (...) Seremos inflexibles para evitar todo privilegio contrario a este principio y seremos sumamente celosos para impedir que personas o grupos obtengan prebendas que atenten contra el interés general". El Mercurio, 12 de octubre de 1973.

Para dar pasos hacia una mayor justicia social y asegurar el carácter permanente del proceso redistributivo, las políticas sociales debían ampliar las bases de la propiedad privada y dar acceso a los trabajadores a los medios de producción. De ahí que si bien se admitía la propiedad privada como un derecho natural, él debía verse subordinado al bien común. Se advertía que el gobierno "(sería) inflexible para exigir el cumplimiento de la función social que le (era) inherente, el que no podía ser olvidado por afanes de beneficio personal y egoísmo"<sup>1/</sup>. Más aún, la Declaración de Principios afirmaba que debían arbitrarse los medios necesarios "para que el derecho de propiedad privada fuera una realidad para todos los chilenos, favoreciendo su efectiva difusión en todos los estratos sociales. Se (trataba) de hacer de Chile una nación de propietarios y no de proletarios"<sup>2/</sup>.

Por otro lado, se ponía especial énfasis en la acción conjugada y armónica entre patrones y trabajadores, la que debía propender a "destruir antagonismos injustificados". Con ese propósito, era necesario promover una participación responsable de los trabajadores tanto al interior de las empresas como en las decisiones de carácter nacional. Desaparecerían o se atenuarían así los conflictos sociales y se avanzaría hacia la instauración de una sociedad "integrada y solidaria".

---

1/ General Pinochet, El Mercurio, 21 de junio de 1974.

2/ Declaración de Principios, op. cit.

En su Mensaje del 11 de septiembre de 1974, el General Pinochet reiteraba: "Queremos una nación donde todos sean propietarios y tengan un ingreso que dé bienestar", El Mercurio, 12 de septiembre de 1974.

Más allá de estas formulaciones generales y abstractas, poco se decía acerca de los medios concretos a través de los cuales se harían realidad los objetivos enunciados. En la práctica, estos propósitos quedarían prácticamente restringidos a la retórica oficial. Con todo, ellos permiten evaluar la enorme distancia que mediaba entre esas metas y las que posteriormente se reconocerían a la política social y laboral<sup>1/</sup>. Esto permite constatar una vez más que la noción de "revolución" o de "refundación" no tenía, en esta primera fase, el significado que adoptaría después del viraje ultraliberal de 1975.

Es evidente que a través de su acción en el terreno social y en el campo laboral, el gobierno buscaba mantener el apoyo de los trabajadores que había movilizado en el derrocamiento del gobierno anterior, cuya adhesión al régimen se veía afectada por los efectos del programa de estabilización y por las medidas de represión y desarticulación de sus organizaciones. Pero más allá de la retórica, no le resultaba fácil encontrar fórmulas que compatibilizaran el imperativo de la justicia social con la dirección adoptada en lo económico.

---

1/ Los principales documentos oficiales del período mencionaban una serie de acciones que correspondía al Estado realizar en este campo. Entre ellas es interesante destacar, sobre todo por el contrapunto que marcan con las concepciones posteriores, las siguientes: a) medidas destinadas a garantizar a toda la población un trabajo "digno, productivo y adecuadamente remunerado" (a través de políticas de empleo, de capacitación de la mano de obra y la cobertura del riesgo de cesantía, entre las más importantes); b) políticas encaminadas a garantizar a toda la población una alimentación adecuada, una vivienda familiar digna y una seguridad social básica; c) medidas de estímulo a la participación de los trabajadores en la gestión y utilidades de las empresas así como en las decisiones nacionales que los afectarían directamente, las que debían verse acompañadas de políticas de apoyo y fortalecimiento de las organizaciones laborales y sociales; e) acciones tendientes a "perfeccionar la libertad sindical", y finalmente f) "el fortalecimiento orgánico y suprasectorial de la planificación económica y de la seguridad nacional". "Formulación de Propósitos..." op. cit.

Sólo dos objetivos concretos llegarían a tener significación, por lo menos al nivel del discurso. Estas fueron las invocaciones participacionistas y el intento de crear nuevas normas e instituciones laborales. Ambas temáticas buscaban mantener la comunicación del gobierno con las organizaciones sindicales "gremialistas" y con los dirigentes demócratacristianos que aún apoyaban al régimen (Campero y Valenzuela, 1982).

a) La propuesta participativa:

El discurso respecto a la participación decía que las estructuras de participación por crearse "debían permitir el establecimiento de una sociedad integrada, justa y solidaria"<sup>1/</sup>. El Gobierno estaba "decidido a mejorar el régimen de asociación entre el trabajo, los recursos financieros, tecnológicos y naturales de las empresas" para que así se pusiera término a un conflicto de intereses que en forma demagógica se (presentaban) como antagónicos"<sup>2/</sup>. Se hablaba de una participación que "debía ir mucho más allá de un simple reparto de utilidades". "Participación - expresaba el Gral. Leigh - es integrar al trabajador a todos los procesos de su industria, desde la creación hasta los beneficios económicos que la empresa rinda"<sup>3/</sup>.

Las medidas concretas que se propusieron para materializar esos objetivos iban desde modificaciones de la estructura interna de la empresa para dar en ella participación al trabajo - aunque siempre enfatizando que las estructuras que se crearan no debían superponerse con las organizaciones sindicales - hasta fórmulas de co-gestión, considerando al trabajo como aporte de

<sup>1/</sup> Palabras del Gral. Leigh con ocasión del anuncio de la promulgación del Estatuto Social de la Empresa, El Mercurio, 18 de enero de 1974.

<sup>2/</sup> Gral. G. Leigh, La Prensa, 18 de febrero de 1973.

<sup>3/</sup> La Tercera, 23 de noviembre de 1973.

capital en "aquellas industrias extractivas y/o manufactureras no estratégicas y no vitales para la economía"<sup>1/</sup>. Tampoco se descartaron las formas autogestionarias de organización de empresas, "cuando el tamaño y el tipo de actividad así lo (hicieran) posible"<sup>2/</sup>.

No obstante, fue en la creación de estructuras de participación al interior de la empresa donde se puso mayor énfasis, tanto en el discurso como en los esfuerzos efectivos desarrollados por los dirigentes del sector que eran liderados por el General Leigh. Con ese propósito, se diseñaron una serie de proyectos sociales, a través de los cuales se buscaba dar participación a los trabajadores tanto en la gestión como en las utilidades de las empresas (en "los resultados del capital"). Se insistía, sin embargo, en que esas nuevas estructuras no debían confundirse con las organizaciones sindicales, las que debían constituirse fuera del ámbito de la empresa.

---

1/ "Formulación de Propósitos...", op. cit. El General Pinochet había señalado también que en las empresas en poder del Estado que serían traspasadas al sector privado se habían "promovido iniciativas a los grupos de trabajadores que (estuvieran) dispuestos a asumir responsabilidades en su financiamiento y conducción", citado en Ruiz Tagle, J.: "¿Hacia una política social?", Revista Mensaje N°229, junio de 1974, pág. 202-203.

2/ Gral. G. Leigh El Mercurio, 18 de enero de 1975. Dentro de esa lógica se inscribía también la reforma de la ley de cooperativas, la cual autorizaba la constitución en el agro de cooperativas de trabajadores, similares a una empresa autogestionada. En ese sector se propiciaba además la organización de los trabajadores en comunidades agrícolas con el propósito de "obtener la racionalización de la explotación del agro, en la comercialización de sus productos y en la incorporación del hombre a esa actividad. "Formulación de Propósitos...". De hecho, ya en noviembre de ese año se adjudicaron 9 unidades agroindustriales para ser administradas en forma cooperativa (Campero y Valenzuela, 1982, pág. 286).

El alcance y significación real de estos objetivos participacionistas experimentaron importantes modificaciones a lo largo de la fase. Desde proposiciones iniciales que propiciaban una participación laboral que iba desde un 50 hasta un 95 por ciento de los beneficios de la empresa<sup>1/</sup>, se terminaría aprobando un proyecto en el cual el usufructo de los resultados quedaba limitado al derecho de la parte laboral a administrar los recursos previsionales mediante su inversión en instituciones administradas por los propios trabajadores. Este último objetivo debía quedar garantizado por la reforma del sistema previsional.

También la participación del trabajo en la gestión de las empresas se vió reducida en su alcance. Las propuestas iniciales de la Comisión dirigida por el General Leigh iban bastante más lejos de lo que posteriormente se aprobaría en el Estatuto Social de la Empresa, dado a conocer en enero de 1975.

---

1/ De acuerdo a la información de Campero y Valenzuela (1982), se presentaron al efecto cuatro proyectos: Proyecto de Decreto Ley sobre Empresas de Administración Autónoma, Disposiciones para un Sistema de Participación de los Trabajadores en las Empresas, Estatuto de Participación de las Empresas y Estatuto Nacional de Participación de los Trabajadores en la Empresa. Los proyectos diferían entre sí según el alcance que reconocían a la participación de los trabajadores tanto en la gestión como en los beneficios de la empresa. El más extremo de los cuatro proyectos proponía un sistema de autogestión con un 100 por ciento de participación en las utilidades de la empresa (Campero y Valenzuela (1982), págs. 235-236.

El Gral. Bonilla, entonces Ministro de Interior, había declarado que la participación no debía ser una limosna sino algo "...que (estuviera) de acuerdo con la efectiva y real participación que el trabajo tiene en la producción. Es una estafa legal - afirmaba - darle el 6% de las utilidades a los trabajadores y que el capital se quede con el 95%. Eso es una burla. Para ser justos deberíamos hablar de un 50%", en Banco Central, Extracto de la Información Económica Nacional, Vol. 1, Nº1, 15 de octubre de 1973 (subrayado nuestro).

Este último no reconocería a las estructuras de participación un carácter resolutivo, porque con ello "se violaría el principio de autoridad". En definitiva, el Estatuto se limitó a reconocer el derecho de los trabajadores a ser informados acerca de la marcha financiera y de los planes de la empresa.

Es evidente que la declinación de los propósitos participacionistas iniciales ponía de manifiesto la fuerte disputa que en torno a ellos se daba en la cúpula del régimen. Sin embargo, aún el Estatuto Social de la Empresa promulgado al final de la fase revela una óptica mucho más integradora que la que se impondría posteriormente.

El otro de los proyectos sociales al que se dió gran importancia por su potencial redistributivo fue la reforma del sistema de seguridad social<sup>1/</sup>. Se afirmaba que a través de ella se haría realidad la participación de los trabajadores en la propiedad de los medios de producción y, de paso, se impediría la formación de grupos de poder económico<sup>2/</sup>. Aunque el anteproyecto elaborado por el General Díaz Estrada, entonces Ministro del Trabajo y Previsión Social, nunca llegaría a promulgarse, su texto reflejaba bien el énfasis participacionista y distributivista que inspiraba a la política social de este primer período.

De acuerdo a ese ante-proyecto, el sistema de seguridad social que se creara debía ser: a) integral, en virtud de lo cual debía dar protección a todas las necesidades de los indi-

1/ Ver Ministerio del Trabajo y Previsión Social: Anteproyecto del Estatuto Fundamental y Bases del Sistema de Seguridad Social, 7 de noviembre de 1975.

2/ "Formulación de Propósitos..." op. cit.

viduos<sup>1/</sup>; b) universal, lo que le exigía proteger a todos los trabajadores y, en general, a toda la población del país; c) uniforme, lo que significaba, único e igualitario, de tal modo que todos los imponentes recibieran el mismo trato ante necesidades similares; d) solidario, en virtud de lo cual cada miembro de la comunidad debía aportar al sistema en proporción a su capacidad económica y recibir de él de acuerdo a sus necesidades, "...sin que entre lo aportado y lo recibido (debiera) existir una relación o ser conmutativa"<sup>2/</sup>; e) suficiente, es decir, debía garantizar a los beneficiarios la satisfacción de sus necesidades personales y sociales mínimas y f) subsidiario. En virtud de este último criterio, "la administración se (entregaría) a instituciones manejadas por los propios trabajadores (...), sometidas al control superior del Estado"<sup>3/</sup>. El manejo por parte de los trabajadores de los recursos de la seguridad social "(garantizaría) una efectiva redistribución del poder económico" ya que a mediano plazo, las instituciones encargadas de administrar los fondos previsionales "poseerían un porcentaje sustancial del total de la riqueza del país"<sup>4/</sup>.

Los fondos previsionales serían administrados de acuerdo a un sistema mixto, de capitalización y de reparto. El régimen de pensiones y el de indemnización por retiro debían financiarse

1/ Existirían 10 regímenes de prestaciones diferentes: medicinas social, pensiones, asignaciones familiares, subsidios, indemnización por retiro, crédito, bienestar social, compensaciones globales, asistencial y prestaciones derivadas de adscripción voluntaria. Incluía además el proyecto una amplia protección en materia de empleo, que iba bastante más allá de un simple subsidio de cesantía. En efecto, este último debía verse complementado con sistemas de readaptación y rehabilitación, programas de formación profesional, servicio de colocaciones, etc. Ministerio del Trabajo y Previsión Social: Anteproyecto del Estatuto..., op. cit., pág. 9.

2/ El Mercurio, "Informe Económico", diciembre de 1975.

3/ Ministerio del Trabajo y Previsión Social: Anteproyecto del Estatuto Fundamental..., op. cit., pág. 8.

4/ Ibid., pág. 8.

de acuerdo a un sistema de capitalización individual, salvo en aquellos casos en los cuales los beneficios no alcanzaran un nivel suficiente, en cuyo caso se financiarían "con cargo a un fondo nacional de carácter solidario"<sup>1/</sup>. Los fondos destinados a financiar las demás prestaciones serían administrados conforma a un régimen de reparto.

Es fácil apreciar la magnitud de las diferencias entre esta propuesta inicial y la reforma previsional que se aprobaría finalmente en 1981. En esta última no se tendrían en cuenta prácticamente ninguno de los criterios arriba mencionados. No serían tampoco los trabajadores quienes administrarían los fondos de la previsión<sup>2/</sup>.

b) La institucionalización de nuevas relaciones laborales

La política laboral dirigida por el General Díaz Estrada reconocía como objetivo básico sentar las bases de una nueva relación entre capital y trabajo. El Estado, como responsable del bien común, debía resguardar los legítimos derechos de trabajadores y empresarios y armonizar los intereses de ambos de un modo compatible con el interés nacional<sup>3/</sup>.

1/ Ibid, pág. 10.

2/ Durante 1974 se realizaron además una serie de modificaciones adicionales al sistema de seguridad social que apuntaban a reducir las discriminaciones que consagraba el régimen anterior. Entre ellas cabe destacar la igualación de las asignaciones familiares de empleados y obreros, el establecimiento de un sistema uniforme de subsidios de cesantía e incapacidad laboral y la igualación de las pensiones asistenciales a los mayores de 65 años que carecían de recursos y a los inválidos mayores de 18 años.

3/ "Formulación de Propósitos..." op. cit.

Inspiradas en esos principios generales, las concepciones predominantes sobre las relaciones del trabajo apuntaban a: a) el reconocimiento del derecho de petición y huelga "aunque se (encontraran) suspendidos en pro del bien común y de la tranquilidad pública"<sup>1/</sup>. Según declaraba el General Díaz Estrada: "Nosotros respetamos los derechos de petición y de huelga. Incluso vamos más lejos. Creemos que son irrenunciables en los trabajadores y una consecuencia del cumplimiento de otros deberes como trabajadores y como ciudadanos"; b) la modificación de las normas y estructuras laborales preexistentes con el propósito de desarrollar un nuevo movimiento sindical fuerte pero despolitizado; c) la negación de la legitimidad de los partidos político como instancias mediadoras entre los trabajadores y sus organizaciones; d) el reconocimiento del derecho de las organizaciones sindicales de participar tanto en los organismos de desarrollo social como en los debates y decisiones nacionales relacionadas con los problemas laborales y e) la aceptación de la intervención del Estado como árbitro en los conflictos del trabajo.

Esas orientaciones básicas encontraron expresión en el anteproyecto de reforma del Código del Trabajo elaborado por Díaz Estrada<sup>2/</sup>. Este debía ser ley a fines de 1975, momento a partir del cual se pondría fin al período de "emergencia".

<sup>1/</sup> N. Díaz Estrada, citado en Revista Qué Pasa N°343, 17 de noviembre de 1977.

<sup>2/</sup> Ver Ministerio del Trabajo y Previsión Social: Anteproyecto de Código del Trabajo, Santiago, 1° de mayo de 1975. Aparece reproducido en El Mercurio, 3 de mayo de 1975, págs. 31-36.

iniciado en septiembre de 1973<sup>1/</sup>.

El anteproyecto consultaba la libertad sindical, reconocía la negociación colectiva y la huelga y consagraba el derecho de los trabajadores a una "justa remuneración"<sup>2/</sup>. Contemplaba, además, la sindicación por rama de actividad económica y de ámbito provincial<sup>3/</sup>. Esta nueva modalidad de organización laboral debía sustituir en la negociación colectiva al antiguo sindicato de empresa, al que se juzgaba incompatible con la armonía que debía reinar en las relaciones capital/trabajo y con la noción de empresa integrada que se propiciaba. Se apuntaba con ello a la constitución de un movimiento sindical poderoso, formado por organizaciones laborales fuertes por rama de actividad - o por empresas con más de 300 trabajadores que pudiesen asimilarse a una rama - aunque no gestado desde la base. Esto último, si bien terminaba con la atomización del movimiento sindical y sobre todo ofrecía a los trabajadores de las empresas medianas y pequeñas la posibilidad de contar con la

- 
- 1/ Las disposiciones que reglamentaban la negociación colectiva y la huelga, en cambio, debían entrar en vigor sólo "una vez que las condiciones económicas del país (permitieran) el libre juego de los intereses de las partes y, en todo caso, no antes del 1º de marzo de 1976" (Libro IV, Art. 10.).
  - 2/ Esta debía alcanzar un nivel "suficiente para satisfacer, a lo menos, sus necesidades personales y familiares, acorde con su calidad de persona..." Anteproyecto de Código del Trabajo, (Título Preliminar, Art. 9).
  - 3/ La introducción al Anteproyecto resumía la filosofía que lo inspiraba afirmando que las modificaciones de mayor trascendencia que en él se introducían respecto de la legislación anterior era: "...crear estructuras que aseguren la existencia y funcionamiento de organizaciones sindicales poderosas y responsables, tanto de trabajadores como de empleadores, y a establecer mecanismos que permitan una negociación colectiva libre, seria y eficaz, garantizando la adecuada mediación del Gobierno" Ministerio del Trabajo y Previsión Social: Anteproyecto de Código del Trabajo, op. cit.

protección de sindicatos poderosos, neutralizaba las relaciones de los dirigentes con la base (Campero y Valenzuela, 1982)<sup>1/</sup>. Finalmente, el anteproyecto rechazaba la formación de una central única de trabajadores<sup>2/</sup>.

Los principios que inspiraban la política laboral se vieron reflejados también en otras acciones, impulsadas por el mismo general Díaz Estrada. Entre ellas cabe destacar la creación de un Comité Nacional y de Comités Provinciales de Coordinación Laboral, presididas por el propio Ministro, y la constitución de Comisiones Tripartitas, integradas por representantes del gobierno, de los empleadores y de los trabajadores (aunque estos últimos eran designados por la autoridad). Dichas Comisiones tenían por objetivo fijar el nivel de remuneraciones por rama de actividad. Los Comités en cambio aspiraban a constituirse en un canal de comunicación entre el gobierno y las organizaciones sindicales para el análisis y discusión de los problemas laborales más globales.

---

<sup>1/</sup> A la vez, se favorecía el control del movimiento por parte del gobierno. Esa capacidad de regulación que se veía facilitada además por la ausencia de mecanismos de control de los dirigentes por parte de las bases de trabajadores y por el rechazo de la participación de los partidos como instancia mediadora. Se dejaba así a los trabajadores abandonados a la política laboral que se determinara a nivel nacional y/o encuadrados en los acuerdos que se establecieran entre el gobierno y las dirigencias laborales (Campero y Valenzuela, 1982).

<sup>2/</sup> Autorizaba, asimismo, la formación de sindicatos de empleadores. Estos podían constituirse y funcionar con un mínimo de 5 afiliados que representaran a por lo menos el 25 por ciento de los empleadores de una misma rama de actividad económica dentro de una provincia (Libro II, Art. 223).

En síntesis, si bien muy por debajo de las expectativas creadas, tanto las medidas adoptadas en el ámbito laboral - que tuvieron más valor simbólico que impacto real - como la estructura sindical reglamentada en el anteproyecto de Código del Trabajo otorgaban cierta base de sustentación a las ideologías participacionistas e integracionistas difundidas por los voceros oficiales del sector. Es cierto que ellas buscaban desarticular las expresiones sindicales más difundidas del sindicalismo histórico chileno y sustituirlas por un movimiento sindical por rama de actividad. Pero es indudable que el reconocimiento del derecho de huelga y de negociación colectiva revelaba una concepción de la institucionalidad laboral mucho menos restrictiva que la que se impondría en las fases siguientes.

### III. Las fuentes ideológicas

#### 1. Las principales vertientes ideológicas

No es posible comprender el significado y la evolución del discurso autoritario si no se examinan las principales vertientes ideológicas que lo nutren. El análisis debe partir de la base que se trata de un discurso propio de una fase inicial de constitución. Es, por lo tanto, inorgánico, escindido, con aspectos de "sincretismo" ideológico. Aún no había alcanzado sus niveles más adecuados de expresión, debido no sólo a un problema de elaboración intelectual sino también a las pugnas internas que reflejaban los intereses y las ideologías de las diferentes fuerzas sociales que constituyeron inicialmente la base social amplia y diversificada del régimen. El discurso ideológico de esta fase no podía, entonces, sino ser heterogéneo.

El análisis que se realiza a continuación sigue un esquema similar al adoptado en la descripción de los discursos de cada una de las esferas de acción del régimen. La distinción entre lo político, lo social-laboral y lo económico es fundamental porque las tendencias que predominan en uno y otro caso no son exactamente las mismas.

##### a) Las tendencias en el plano económico

Las concepciones económicas predominantes desde el principio corresponden laxamente a una ideología liberal. Sin embargo, apenas se avanza en el análisis, se distinguen una vertiente tributaria del monetarismo ortodoxo de la Escuela de Chicago, con una influencia todavía débil en los puestos

de comando económico y otra, más moderada y sobre todo, más pragmática, que las grandes asociaciones empresariales habían venido elaborando desde mediados de la década de los sesenta.

La influencia de la ortodoxia de Chicago, que se expresaba sobre todo en el programa anti-inflacionario, se materializaba en la presencia de un grupo de economistas chilenos -los denominados "Chicago boys"- que se había ido constituyendo a raíz del convenio suscrito en 1955, en virtud del cual un gran número de egresados de la Escuela de Economía de la Universidad Católica hicieron sus estudios de post-gradó en Chicago. Posteriormente, integrantes de esas promociones asumieron el control del Departamento de Economía de la mencionada universidad, desde donde comenzaron a expandir su influencia en los medios políticos y empresariales y a difundir sus concepciones a través de diferentes medios de comunicación, en particular, de los comentarios económicos de El Mercurio y de la Revista Qué Pasa. En 1968 un grupo de ellos fundó el CESEC, y desde allí contribuyó a la elaboración del programa de gobierno de J. Alessandri en 1970. Posteriormente, durante el gobierno de S. Allende, a petición de algunos oficiales de la Marina y de dirigentes empresariales del sector privado<sup>1/</sup>, prepararon un documento de cerca de 300 páginas con el programa económico para el gobierno alternativo de sustitución<sup>2/</sup>. Con posterioridad

<sup>1/</sup> Así lo reconoció el Presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio, J. Fontaine, en El Mercurio, 20 de septiembre de 1973. Referencias en igual sentido aparecen en Revista Qué Pasa, 9 de diciembre de 1976.

<sup>2/</sup> En el documento, titulado "Políticas de Desarrollo", participaron alrededor de 30 economistas formados en la Escuela de Economía de Chicago. Entre ellos se encontraban Pablo Baraona, Alvaro Bardón, Juan Braun, Manuel Cruzat, Sergio Undurraga, Juan Villarzá y José Luis Zavala.

al golpe, un número significativo de los que colaboraron en la preparación de ese documento pasaron a ocupar cargos en el equipo económico del nuevo gobierno. El resto se vinculó a los intereses empresariales, apareciendo años después a la cabeza de los principales grupos económicos que se constituyeron durante las fases iniciales del régimen militar.

Las ideologías empresariales, segunda vertiente del liberalismo económico, habían adquirido un desarrollo más orgánico y expansivo a partir de la Convención realizada por la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC) en 1967; la cual puede incluso considerarse punto de origen del movimiento gremial de carácter empresarial<sup>1/</sup>.

Se caracterizaban por un marcado antiestatismo, sin perjuicio de lo cual reclamaban protección para sus actividades, lo que reflejaba la extrema dependencia económica de los empresarios frente a las orientaciones de la acción pública y, en consecuencia, su vulnerabilidad frente a las alianzas gobernantes de turno<sup>2/</sup>. Los empresarios en general buscaban la protección estatal en materia de aranceles, demandaban inversiones públicas en obras de infraestructura propicias a la industrialización, reivindicaban los créditos subsidiados, etc., pero simultáneamente rechazaban al Estado empresario y contralor; es decir, a aquel que fijaba precios, determinaba salarios y procuraba atenuar las desi-

<sup>1/</sup> Sobre las características y significación del movimiento gremial de origen empresarial surgido a raíz de la Convención de 1967, ver Cusak, (1970).

<sup>2/</sup> Sobre las ideologías de los empresarios chilenos, ver Briones (1963), Grossi (1970), Petras (1971), Cavarozzi (1975), Vergara (1981 a.).

gualdades sociales (Muñoz y Arriagada, 1977; Muñoz, 1982).

Hasta mediados de la década de los sesenta, este anti-intervencionismo no había llegado a plasmarse en una ideología que organizara de un modo coherente las viejas aunque contradictorias demandas y aspiraciones empresariales, con lo que el discurso que desarrollaban sus organizaciones gremiales apenas lograba ocultar la defensa de intereses privados. La Convención de 1967 implica un salto cualitativo pues el sector consigue diseñar una ideología global de corte abiertamente liberal, que rompe con las concepciones económicas estatistas que predominaban en esa época .

Los postulados centrales de la ideología empresarial que se organizó y sistematizó en la Convención de 1967 fueron los siguientes: i) un acentuado gremialismo, que colocaba los intereses corporativos de los empresarios por encima de cualquier diferencia ideológico-partidaria, las cuales, según se afirmaba, sólo habían conseguido separarlos; ii) la defensa a ultranza del derecho de propiedad privada, el que era asimilado explícitamente a la defensa de la libertad y de la democracia; y iii) el anti-intervencionismo estatal, que asociaba la libre iniciativa pri-

vada con la eficiencia productiva<sup>1/</sup>. Este último criterio les permitía discernir entre la intervención estatal considerada positiva, es decir, aquella que apuntaba al fomento de las actividades privadas y a la promoción de la industrialización, y la categóricamente negativa, representada por el Estado empresarial, contralor o regulador, que asfixiaba la libre iniciativa de los particulares, generando así factores de ineficiencia.

Con esta ideología "gremialista", la Convención de 1967 logró un rotundo éxito en su empeño de unificar a la casi totalidad de los empresarios, de diferentes tamaños y ramas de actividad, bajo la conducción de las grandes asociaciones patronales, sentando así las bases del movimiento gremial que tanto impacto tendría en los acontecimientos políticos posteriores<sup>2/</sup>.

Las restricciones propias de la existencia de un Estado democrático de compromiso obligaron hasta 1973 a ocultar o atenuar elementos de esta ideología empresarial que hubieran tenido un elevado costo político-electoral para

---

1/ Ver Convención Nacional de la Producción y el Comercio: Comisión "La empresa privada y su participación en el desarrollo económico" y "Comisión Industria", abril de 1968. También Primer Discurso de Convocatoria del Presidente de la C.P.C., S. Silva, agosto de 1967.

2/ En el programa económico de la candidatura de J. Alessandri de 1970, en el cual se retomaban los planteamientos de la Convención de 1967, ya se perfilaban los lineamientos centrales de lo que después sería el programa económico del gobierno militar en esta primera fase. Al respecto, ver Partido Nacional: La Nueva República, Impresora Planet, 1970.

quienes lo propiciaban, como, por ejemplo, las referencias demasiado explícitas a la apertura de la economía al exterior o el tratamiento de los salarios. La nueva situación que se genera con el golpe militar permite que la ideología liberal del empresariado se manifieste sin tapujos y que se transforme por primera vez en mucho tiempo en políticamente viable, como inspiradora de una estrategia de desarrollo inédita hasta entonces en el país.

#### b) Las corrientes filosófico-políticas

En el plano político, y en menor medida, en los ámbitos social y laboral, convergen tres vertientes ideológicas: el tradicionalismo católico, el nacionalismo y las ideologías militares de la seguridad nacional.

La corriente gremialista/tradicionalista, tendencia autoritaria y ultraconservadora que hasta comienzos de la década del 60 había constituido una ideología marginal dentro del cuadro político y cultural chileno, inspiró los documentos y declaraciones de índole más doctrinaria, en especial la Declaración de Principios, que es el documento político más importante del período.

Su origen se remonta a las versiones más integristas del pensamiento social católico, en particular a los tradicionalistas españoles y franceses del siglo XIX, cuyos principales exponentes fueron Vazques de Mella y Donoso Cortés, en España y De Maistre y De Bonald, en Francia. Sus conceptos centrales, persona humana, familia, derechos natu-

rales, bien común, organismos intermedios, poder social, etc. son idénticos a las nociones fundamentales de la moderna doctrina social de la Iglesia e incluso del pensamiento demócratacristiano. Sin embargo, todas esas nociones son tematizadas desde una perspectiva muy diferente de las interpretaciones de contenido democrático que había desarrollado la ética social católica, al menos en sus versiones postconciliares. Basándose en esos conceptos, la corriente tradicionalista postula una concepción autoritaria del poder y una definición de la sociedad con claras connotaciones corporativistas. En ella se combina un fuerte anti-estatismo con un virulento anti-liberalismo. Dichas concepciones se plantean como alternativa a la democracia liberal y al marxismo. Propician un orden social basado en los derechos naturales y una sociedad al estilo del medioevo, esto es, constituida por estamentos, jerárquicamente ordenados, y subordinados a la autoridad superior, a la que corresponde determinar el bien común y encaminar la sociedad hacia su realización.

Esta ideología, que había alcanzado una importante influencia en ciertos medios culturales chilenos en los años veinte y treinta, gracias a la labor de Jaime Eyzaguirre y la Revista Estudios, es retomada a fines del decenio de los sesenta por los dirigentes del movimiento gremialista de la Universidad Católica, en la lucha que libraban en contra de la reforma iniciada en esa casa de estudios (Catalán, 1978; Ruiz, 1978). Posteriormente, también la ideología política del movimiento empresarial, recoge, aunque secularizándolos, algunos elementos centrales del gre-

mialismo (Varas, 1976; Barros, 1974). Tomaba de ella, por ejemplo, las nociones de poder social, autonomía de los cuerpos intermedios y la definición del rol de los gremios y las corporaciones<sup>1/</sup>. También hace suyo el anti-estatismo, la estigmatización de la política y un acentuado tecnocratismo (Guzmán, 1972).

Con esta ideología, profundamente antipolítica, el movimiento gremial logra erigirse durante el período de la Unidad Popular, en particular desde la huelga insurreccional de octubre de 1972, en la principal organización de masas que moviliza a las capas medias y a sectores de trabajadores en contra del gobierno. El marcado acento corporativista que ya entonces refleja su discurso obedece precisamente ese intento de cimentar la alianza entre las capas medias independientes y las clases dominantes tradicionales en la lucha contra el régimen de la U.P. (Ruiz, 1980). Por eso, privilegia los intereses económico-corporativos de los sectores medios por sobre las divisiones "artificiales" generadas por las ideologías y los partidos políticos y postula la participación de la "fuerza gremial" en la generación de las decisiones públicas<sup>2/</sup>. No obstante, hasta el momento del golpe militar, lo que aparece en la superficie son las nociones de gremio, corporación, cuerpos intermedios, etc., más que su trasfondo doctrinario de carác-

---

1/ Algunos de los más importantes medios de acción ideológica de la derecha, (El Mercurio y Qué Pasa), contribuyeron también de un modo significativo a la elaboración y difusión de estas concepciones durante el período de la U.P. Ruiz (1975; 1980).

2/ El éxito logrado por el movimiento gremial en la movilización de las capas medias independientes en contra del gobierno de la U.P. al margen de los mecanismos democráticos de representación, fue lo que impulsó al Partido Nacional a adherir a sus estrategias y métodos políticos (Grau, 1980).

ter tradicionalista y autoritario. Recién en marzo de 1974, en la Declaración de Principios, ese enfoque doctrinario-filosófico sale plenamente a la luz y se expresa de un modo sistemático.

Este corporativismo no tiene pues su raíz en el fascismo o en teorías de ese linaje. Constituye más bien una expansión de viejas tradiciones de la teoría política católica, las cuales son vinculadas aquí a una visión del mundo de carácter integrista y a un discurso autoritario sobre el poder.

En las décadas anteriores al golpe, las concepciones tributarias del nacionalismo, habían compartido con las tradicionalistas la misma condición de marginalidad cultural. Sin embargo, con la fundación del Partido Nacional, en 1966, esta corriente adquiere cierta influencia en el cuadro político-ideológico chileno. El Partido Nacional fusionó en una misma organización a las fuerzas tradicionales de la Derecha -liberalés y conservadores- con núcleos nacionalistas, especialmente "estanqueristas"<sup>1/</sup>. Estos últimos se habían negado hasta entonces a vincularse orgánicamente con los partidos tradicionales de las clases dominantes y habían tratado de constituir una alternativa propia, alternativa que sin embargo habría fracasado.

<sup>1/</sup> Junto con recoger importantes elementos del pensamiento nacionalista, la Derecha promovió, con los significativos en las figuras de sus dirigentes los que elevaron a los cargos directivos del nuevo partido a miembros de Acción Nacional, de orientación "estanquerista", y a políticos independientes de conocida trayectoria política nacionalista y autoritaria. El pensamiento de Acción Nacional se inspiraba en el ideario de Jorge Prat, quien había dado a conocer sus posiciones políticas a través de la Revista El Estanquero.

Con su influencia dentro del nuevo Partido, las concepciones nacionalistas adquieren cierta significación y contribuyen a la renovación de los planteamientos políticos de la Derecha.

Los conceptos fundamentales en torno a los cuales se organiza el pensamiento nacionalista criollo son la autoridad fuerte y la demanda de la "unidad nacional" como valor social fundamental y objetivo político primordial de la acción del gobernante. Las divisiones partidarias y los "dogmatismos doctrinarios" son visualizados como principios de desintegración de la nación. De ahí que esas concepciones vieran en el sistema parlamentario y en la democracia liberal sobre la base de partidos un sistema desintegrador, que no es capaz de movilizar en torno a los valores esenciales de la patria y la nación.

El pensamiento nacionalista había sido crítico del estilo político de la Derecha tradicional, al que calificaba de oportunista, oligárquico y destinado a la simple defensa de los intereses económicos de las clases dominantes. Pero había criticado también en forma global a la política democrática de compromiso, señalando que se trataba de una lucha mezquina de intereses privados o partidarios, en la cual la constitución del interés público era pensada según el principio de mayoría y no de acuerdo a definiciones objetivas de carácter trascendental.

En oposición a la política de compromiso, las concepciones nacionalistas propugnaban una "política nacional", que no resultara de la simple suma de intereses de grupos

así de la subordinación de la política del Estado a la voluntad de un solo partido sino de la realización del interés general por parte de una autoridad fuerte, dotada de gran autonomía frente a los intereses organizados y, por tanto, sin estar supeditada a exigencias de representación. En suma, una autoridad capaz de interpretar fielmente los intereses nacionales y de imponer la unidad a la nación en medio de la fragmentación de los intereses y de las divisiones partidarias. De ahí la permanente alusión a la república portaliana como una especie de Edad de Oro de nuestra historia política y la afirmación de la necesidad de reeditar sus estilos políticos y su idea del Estado.

Estos elementos más nítidamente autoritarios debieron atenuarse cuando, a mediados de la década de los sesenta, los grupos representativos del pensamiento nacionalista se fusionaron con los representantes de las concepciones de la derecha. Las ideologías de los primeros se vieron obligados por otra parte a subordinarse dentro del Partido Nacional al discurso democrático, condición indispensable para que un pensamiento político lograra eficacia dentro del tipo de Estado existente en ese momento en el país.

Otros temas predilectos del ideario nacionalista criollo habían sido también la defensa de la libre iniciativa particular y del derecho de propiedad privada en cuanto fundamento de la libertad; la valoración del papel de las Fuerzas Armadas en el sistema político y la crítica a la expansión desorbitada de la influencia estatal sobre el proceso económico y la vida ciudadana (Grau, 1980). Este último

elemento lo incorporó a su ideario al crearse el Partido Nacional, por lo que corresponde a una coyuntura en la que las concepciones típicamente "estanqueristas" deben conciliarse con los postulados de la Derecha tradicional. No obstante, muchos documentos del Partido Nacional conservan un marcado acento corporativista: junto a la valoración y defensa de los intereses de los sectores medios no politizados, se insiste en la necesidad de instaurar una "democracia orgánica" que haga posible la participación de los gremios y colegios profesionales en el desarrollo del país<sup>1/</sup>.

Otra de las tendencias que influyen en la constitución del discurso de la fase inicial del régimen es la ideología de la seguridad nacional. A diferencia de las otras tendencias, se trata de una ideología de origen castrense. Su esquema conceptual era demasiado simple como para que irradiara una influencia cultural significativa más allá del mundo militar. Cumplía, sin embargo, el papel de asignar a los militares funciones políticas y de justificar el rol mesiánico e insustituible que necesitaban para legitimar sus pretensiones refundacionales, cuestiones ambas de gran importancia, por tratarse de Fuerzas Armadas altamente pro-

---

1/ Así aparecía expresado en la Declaración de Principios del Partido Nacional. Ver Grau (1980).

En general, el pensamiento nacionalista del PN, sobre todo en sus dirigentes provenientes de AN, era fuertemente corporativista. Reivindicaba la participación de los gremios y colegios profesionales en el Legislativo a través de la elección de sus representantes y la apelación a las Fuerzas Armadas y al movimiento gremial como los organismos destinados a sustituir a los partidos. Ver Ruiz (1975) y Grau (1980).

fesionalizadas, a las cuales la situación previa de enclaustramiento y subordinación al mando civil las había despojado de toda identidad política (Varas, 1980).

En contraste con las otras dos corrientes que hemos analizado antes, esta ideología no exhibe una relación de continuidad con el pasado, vale decir, con lo que habían sido las concepciones militares prevalecientes durante el período constitucional. La doctrina de la seguridad nacional que se despliega después del golpe enfoca los problemas políticos y económicos a partir de los elementos analíticos y valóricos propios de los institutos armados, recurriendo con frecuencia a las analogías militares<sup>1/</sup>. En su núcleo central se encuentra la definición del marxismo -llamado también comunismo o subversión- como enemigo militar y la idea de que para hacerle frente hay que librar una guerra total y permanente. Usando las analogías organicistas, ven a la sociedad como un organismo enfermo que debe ser sometido a una dolorosa cirugía purificadora que extirpe el mal en sus raíces. Las Fuerzas Armadas serían la única institución que, por su verdadera vocación de servicio público, su absoluta prescindencia política, y los medios y la organización de que dispone, está en condiciones de conjurar el peligro subversivo y a quienes le pavimentan el camino, salvando al país de la disgregación irreversible. Se legitiman así los roles políticos salvadores de las FF.AA.: ellas son llamadas, en un momento a la vez de desesperación y de lucidez, por el propio organismo enfermo para

---

<sup>1/</sup> Para un análisis de estas doctrinas de la seguridad nacional, ver Arriagada y Garretón (1978).

cumplir la función del médico respecto del cuerpo humano; esto es, realizar la cirugía salvadora hasta la extirpación absoluta del mal.

Pero, de acuerdo a la autoimagen que la doctrina de la seguridad nacional (al menos en sus versiones criollas) entrega a las instituciones armadas de su papel político en la sociedad, éste no se agota con la derrota por una sola vez del enemigo marxista, porque la causa de la enfermedad se encuentra en el tipo de Estado existente, vale decir, en la democracia tradicional, que fomenta los conflictos internos, permite la corrupción y la "demagogia" y estimula el populismo, constituyéndose así en el ambiente propicio para que el adversario desarrolle sin tregua su labor de destrucción.

Este esquema de razonamiento conduce a las ideologías de la seguridad nacional a construir un sistema conceptual que postula de un modo más o menos explícito el ideal de una sociedad bajo el control permanente del poder militar.

## 2. Las tendencias predominantes

El análisis de los contenidos y evolución histórica de las principales tendencias ideológicas que alimentan el discurso autoritario pone de manifiesto el grado de eclecticismo e indefinición ideológica que caracterizaba el período inicial del régimen. En él conflúan ideologías de naturaleza y origen muy diversos y hasta incompatibles, unidas solamente por su común énfasis en los tres ejes del

proyecto fundacional: el anti-intervencionismo estatal, la crítica frontal a la política democrática y el anticomunismo. En dimensiones específicas alguna de estas corrientes logra mayor influencia que las otras dos (el gremialismo tradicionalista, en el terreno político; y el liberalismo empresarial, en el económico), pero tal predominio no es simétrico en todas las dimensiones. El discurso global del régimen durante la primera fase se caracteriza entonces por un pragmático "sincretismo" ideológico.

Al nivel del discurso político, el gremialismo tradicionalista domina en relación con la dimensión fundacional. El nacionalismo y la doctrina de la seguridad nacional inspiran las dimensiones de negación del pasado; es decir, las referencias a la crisis previa y a la necesidad de la acción represiva.

En el período posterior al golpe, las ideologías de la seguridad nacional cumplen un rol crucial, ya que otorgan sentido a la nueva inserción de las Fuerzas Armadas en la sociedad, a sus nuevos papeles y a sus nuevas responsabilidades. Al mismo tiempo legitiman el poder que ejercen los militares dentro de la sociedad. Constituyen asimismo un instrumento de socialización: divulgan en la sociedad civil los valores, mitos, ilusiones y definiciones que forman parte de la subcultura militar, buscando así valorizar la imagen de los institutos armados. Pero sobre todo es una ideología que permite racionalizar y justificar ante el mundo civil o, por lo menos, ante el bloque dominante, el uso represivo del poder, proyectándolo como una necesidad del

"reordenamiento" de la sociedad, como una exigencia de la extirpación definitiva del enemigo de la sociedad, que la amenaza con su desintegración definitiva (Brunner, 1981).

Con todo, los términos en los cuales es razonada la opción revolucionaria, la idea de la "refundación" nacional provienen, según ya se ha señalado, del gremialismo/tradicionalista. Cómo explicar la mayor gravitación que éste alcanza?

La revitalización de una corriente arcaica del pensamiento católico expresaba el intento de conquistar una legitimidad cristiana, que atribuyera a los propósitos fundacionales del régimen un fundamento ético, capaz de justificar las transformaciones económicas y sociales impuestas mediante el ejercicio de la fuerza. En un país tan secularmente ideologizado como Chile, una tarea de esa envergadura requería no sólo un ejercicio sostenido de la represión, sino además un cambio profundo de los hábitos políticos predominantes. Y eso no podía hacerse si no se contaba con un discurso ideológico coherente, capaz de vincularse con ciertos componentes de la cultura política chilena tradicional. Se recurre entonces a la tradición más conservadora e integrista del pensamiento cristiano, con lo cual se busca permanentemente presentar el quehacer de la dictadura como materialización de un orden ideal<sup>1/</sup>.

1/ Esta operación política tenía semejanzas con la realizada por Franco en España donde la guerra civil fue presentada como una cruzada, es decir, como la defensa de la civilización cristiana y occidental contra la barbarie comunista.

Pero el predominio que alcanza este pensamiento anacrónico, desaparecido muchos años antes del campo ideológico chileno, obedece no sólo a una simple retórica justificatoria, sino también a un intento por mantener la amplia y heterogénea coalición inicial. El gremialismo tradicionalista permitía más que los otros discursos la solidificación de una alianza en abanico, como aquella que había apoyado el establecimiento del gobierno militar. No en vano había sido capaz de movilizar y de constituirse en expresión ideológica y política de los gremios de capas medias independientes y de sectores de trabajadores contrarios a la Unidad Popular (Ruiz, 1975)<sup>1/</sup>. En esta primera etapa, el gremialismo conservaba aún capacidad de interpelación sobre esos sectores, en la medida en que se trataba de un discurso indefinido y con matices corporativistas, que les otorgaba un papel privilegiado dentro del orden social del futuro.

De hecho, los gremios que se habían movilizado contra la Unidad Popular, en particular las organizaciones de medianos y pequeños empresarios, intentaron durante los pri-

---

<sup>1/</sup> Durante esta fase, el discurso tradicionalista apoliticista aparece vinculado a la vertiente del nacionalismo-corporativista, liderada por Pablo Rodríguez, que también aspiraba a expresar ideológicamente a sectores del gremialismo, en especial de clase media y laborales. Sin embargo, ya desde el principio del régimen, ambas corrientes se sitúan en campos ideológicos distintos. Corresponden en efecto a dos diferentes paradigmas teóricos, aunque en este período resulta difícil aún distinguirlos. Más tarde, cuando el gremialismo se compromete con el experimento económico ultraliberal, la pugna entre ambas corrientes se agudiza.

meros meses del gobierno militar mantener su organización (la "fuerza gremial") y convertirla en un interlocutor válido y en base de sustentación civil del gobierno. Reivindicaban una participación directa en la gestión económica y administrativa del país y en las definiciones socio-económicas (Campero, 1984). A juzgar por sus declaraciones iniciales, algunos personeros del nuevo régimen apoyaron la iniciativa<sup>1/</sup>, pero las dirigencias empresariales de las organizaciones más influyentes (la CPC, la SOFOFA y la SNA) se negaron a reconocer al movimiento una función extragremial.

De algún modo, lo anterior se vió reflejado en la evolución ideológica de la fase. A lo largo de ella, el discurso oficial se fue despojando progresivamente de sus nociones más nítidamente corporativistas -por ejemplo, el concepto de poder social- en tanto se acentuaban los elementos más revolucionarios en el programa económico. Desde mediados de 1975, al manifestar diversas organizaciones empresariales y profesionales sus discrepancias con el giro ortodoxo que se insinuaba en la política económica, cesaron las alusiones al poder social en los discursos y documentos oficiales y en aquellos medios de comunicación, como El Mercurio, que se habían encargado de difundir esas concepciones<sup>2/</sup>.

---

1/ Ver entrevista al general Leigh, en El Mercurio, septiembre de 1973 y al general Bonilla, en El Mercurio, 3 de diciembre de 1973, citado en Campero (1984).

2/ Pese a que esta noción era central al proyecto político, ella desapareció definitivamente del discurso oficialista o aparecía completamente desvirtuada, para referirse en ella a la supuesta "socialización del poder" que hacía posible el mercado.

Al parecer, el debilitamiento de la ideología gremialista al interior de las esferas oficiales fue fruto de los conflictos que se suscitaron entre las grandes organizaciones empresariales y el gobierno, por un lado, y las organizaciones de la pequeña burguesía por el otro (Comercio Detallista, SÍDECO, CONUPIA, más algunos colegios profesionales) a propósito de la política de estabilización. Es evidente que fracciones significativas del bloque gobernante temieron que el conflicto pudiera derivar en un cuestionamiento global a la conducción económica y en una politización de los gremios. (Moulian y Vergara, 1979).

En efecto, a los reclamos de estas organizaciones se sumaron posteriormente sectores de la oposición interna a la política económica, los que llegaron incluso a propiciar ciertas modalidades de control de precios, mayor graduación en la reducción del gasto público, etc. Las grandes organizaciones empresariales y también ciertos sectores de gobierno (J. Guzmán) denunciaron supuestas "intenciones partidistas" en las posturas discrepantes y cerraron filas en torno a la política económica y al gobierno. Habían quedado así al descubierto los peligros que entrañaba una participación activa de los gremios de clase media y no sólo para la continuidad de la política económica<sup>1/</sup>.

---

<sup>1/</sup> Con posterioridad, el gremialismo centró sus esfuerzos en la organización y movilización de las organizaciones comunales, femeninas y de la juventud, menos riesgosas políticamente.

El ideal de una sociedad participativa, integrada y solidaria, en la cual se armonizaran los intereses de patrones y trabajadores, pertenecía al universo teórico-filosófico del gremialismo tradicionalista<sup>1/</sup>. El predominio del discurso de esta corriente en el ámbito de la política laboral y social debe ser entendido también entonces como un esfuerzo por mantener la adhesión al gobierno de los trabajadores "gremialistas" y de los sectores laborales "institucionalistas"; es decir, de aquellos dirigentes sindicales que durante esta fase manifestaban un apoyo condicionado al régimen, supeditado a la eventual materialización de las propuestas participacionistas que se planteaban en ese terreno. (Campero y Valenzuela, 1982).

En el terreno económico, no es extraño el predominio del liberalismo moderado de las ideologías empresariales, si se tiene en cuenta que ellas recogían las metas y orientaciones de las fuerzas sociales más gravitantes de la coalición que había derrocado al gobierno de S. Allende.

---

<sup>1/</sup> Mucho antes del golpe, los gremialistas habían postulado la creación de una estructura de "empresa integrada". Afirmaban que "la estructura tradicional de la empresa (debía) ceder su paso a otra más justa y más humana", en la cual se establecieran "los mecanismos adecuados para que quienes trabajan en una unidad productiva (tuvieran) efectiva participación en la gestión, propiedad y utilidades de ella" (J. Guzmán, 1972). Es preciso reconocer, sin embargo, que también dirigentes de la Unión Social de Empresarios Cristianos (USEC) habían introducido en su discurso similares conceptos. Al respecto, ver Cusak (1970).

También el monetarismo ortodoxo hace sentir su influencia en esta etapa aunque no llegue a convertirse en la ideología económica predominante. Su influencia inicial se explica porque la situación inicial se acercaba bastante a la hiperinflación, fenómeno atribuible en alto grado a profundos desequilibrios monetarios, lo que hacía inevitable el recurso a instrumentos ortodoxos. Por otra parte, según ya se ha señalado, varios de los exponentes de esta corriente habían participado en la elaboración de un programa alternativo para el gobierno que sustituyera al de la Unidad Popular. Sin embargo, ya desde la primera hora se insinúan también diversos factores que más tarde van a permitir a este grupo apoderarse por completo de la conducción de la política económica e imponer sus concepciones revolucionarias sobre esta materia.

En efecto, constituían el único núcleo de expertos de alta calificación que tenía claro lo que se proponía. (Suffern, 1984). Ofrecían así al gobierno una alternativa coherente e integral, que implicaba por lo demás un quiebre abrupto con las tendencias anteriores y prometía resultados espectaculares al cabo de algún tiempo si es que el gobierno mantenía la disciplina social, lo que no podía menos que resultar atractivo para éste, tras el caótico período anterior.

Por otro lado, la política económica en el plano interno se encontraba ya por esos años sometida al constante escrutinio del Fondo Monetario Internacional, debido a la difícil situación que el país encaraba en materia de balanza de pagos y a la necesidad que tenía de restablecer sus deteriora-

dos vínculos con el sistema capitalista mundial. La convergencia ideológica y las estrechas relaciones entre los neoliberales y los ejecutivos del FMI y otros organismos financieros internacionales contribuía también a incrementar el peso de los primeros dentro del gobierno.

En todo caso, en esta primera fase la gravitación del monetarismo ortodoxo es moderada. Los cargos más importantes dentro del equipo económico de gobierno son ocupados por militares o personeros ligados a los intereses empresariales, cuyo liberalismo es mucho más pragmático. Ello se manifiesta en el carácter "gradualista" que se imprime al propio programa estabilizador, lo cual marca una diferencia muy fuerte entre la fase que estamos analizando y la que vendrá después.

En general, el liberalismo empresarial que predomina en este primer período es mucho menos doctrinario y menos sistemático que el que posteriormente desarrollarían los monetaristas ortodoxos. Sin embargo, ese mismo rasgo le impidió alcanzar la eficacia cultural que durante algún tiempo llegaría a tener el neoliberalismo en cuanto ideología dominante. El liberalismo moderado era demasiado pragmático como para constituirse en una ideología capaz de servir de base para una gran revolución en el terreno económico y social (Flisfisch, 1982).

Globalmente, entonces, encontramos en este período una combinación de múltiples fuentes ideológicas. Si bien muchas veces aparecen yuxtapuestas, conforman un discurso global ecléctico o "sincrético", como lo hemos denominado. En

él se observa un predominio relativo del tradicionalismo católico en la reflexión del proyecto fundacional, en particular, en el discurso político y social-laboral; y del liberalismo moderado de las ideologías empresariales, en el tratamiento de los aspectos económicos. La evolución posterior del campo ideológico se caracterizará por la paulatina pérdida de importancia de los elementos gremialistas/participacionistas/integracionistas y la creciente influencia de las concepciones neoliberales.

SEGUNDA FASE, ABRIL 1975 - DICIEMBRE 1978: EL PREDOMINIO DEL NEOLIBERALISMO ECONOMICO.

Esta segunda fase del desarrollo ideológico del régimen militar chileno se inicia en abril de 1975 con el anuncio del Plan de Recuperación Económica. El denominado plan de shock marca el comienzo de la primacía del neoliberalismo económico al interior del bloque gobernante. El predominio neoliberal en el programa económico se vió acompañado del despliegue y auge de las doctrinas militares de la seguridad nacional, las que desplazaron tanto al tradicionalismo católico como a las ideologías participacionistas/integracionistas que habían dominado hasta entonces en el campo social y laboral. La fase termina en diciembre de 1978 con el triunfo del proyecto global del neoliberalismo, momento a partir del cual esas concepciones trascienden el terreno económico para imponerse como ideología dominante tanto en la formulación del proyecto de la "democracia protegida" como en la orientación de las políticas sociales y laborales.

El análisis de la evolución ideológica de este período mantiene el esquema adoptado en la fase anterior. En él se distingue un discurso económico, un discurso político y un discurso social/laboral. Esta distinción continúa revistiendo importancia ya que las concepciones que prevalecen en cada una de esas esferas no son todavía exactamente las mismas.

I. El nuevo programa económico y sus efectos políticos y sociales

1. El plan de shock de abril de 1975 como respuesta a la crisis

Después de varios meses de intenso debate al interior del equipo oficial en torno a las estrategias más adecuadas para derrotar la inflación, en abril de 1975 se imponen las concepciones de los monetaristas ortodoxos que propiciaban un ataque frontal al crecimiento de los precios a través de una reducción abrupta del déficit fiscal. En oposición a las tesis "gradualistas" que habían prevalecido hasta entonces, los primeros afirmaban la conveniencia de poner fin a un proceso cuya lentitud acentuaba sus costos sociales y políticos<sup>1/</sup>.

Los sectores más "moderados" y pragmáticos del equipo económico inicial, que sustentaban la estrategia de reducción gradual de la inflación, habían contado inicialmente con el apoyo de los altos dirigentes políticos del régimen, incluido el propio General Pinochet. Sin embargo, la enorme distancia entre el optimismo creado por las predicciones oficiales<sup>2/</sup>

<sup>1/</sup> El 29 de abril de 1975, al dar a conocer las medidas que configuraban el plan de shock, el Ministro Cauas afirmó que ellas estaban destinadas a "detener la inflación en lo que (restaba) del año". El Mercurio, 30 de abril de 1975.

<sup>2/</sup> El entonces asesor económico de la Junta de Gobierno, P. Baraona, había declarado que en 1974 se iniciaría "el despegue económico con un crecimiento anual cercano al 10 por ciento". El Mercurio, 17 de octubre de 1973. Dos meses después, ese mismo personero afirmaba que "una estabilidad real con tasas altas de desarrollo (esperaba) a Chile en los próximos 2 o 3 años". El Mercurio, 2 de diciembre de 1973.

y la realidad del comportamiento de los precios, había desencadenado durante el segundo semestre de 1974 una serie de dudas y objeciones a la política económica, que dieron origen a intensas controversias en las esferas oficiales en torno a la estrategia anti-inflacionaria.

En efecto, al cabo de más de un año de aplicación del plan estabilizador, 1974 terminaba con una inflación del 369 por ciento, o sea, muy similar a la que se había registrado al término de la Unidad Popular. Los salarios reales habían caído verticalmente  $\frac{1}{2}$  y, aunque se había producido una cierta recuperación del producto, la producción industrial permanecía por debajo de los niveles de fines de 1973 y la tasa de desocupación superaba el 9 por ciento. A comienzos de 1975, la situación económica se había deteriorado aún más: las tasas mensuales de inflación experimentaron un nuevo repunte y la economía empezaba a mostrar síntomas de recesión  $\frac{2}{1}$ .

La lentitud de los avances logrados con la estrategia "gradualista" se combinó con el surgimiento, a comienzos del año 1975, de un serio problema de balanza de pagos. El deterioro de los términos de intercambio provocado por la recesión mundial puso al descubierto una situación crítica que no podía mantenerse. La caída vertical del precio del cobre sumada a la duplicación de las tasas de interés internacional y a las dificultades para renegociar la deuda externa y obtener recursos crediticios en el exterior, anticipaban para ese año un déficit en cuenta corriente de proporciones inmanejables. En

1/ En 1974 alcanzaron un valor equivalente al 65% del que habían tenido en 1970.

2/ Durante los primeros meses de 1975 las tasas mensuales de inflación habían subido a cifras del orden del 20 por ciento; las tasas de desempleo en el Gran Santiago ascendían al 13,3 por ciento y la producción industrial había caído en un 15 por ciento respecto del primer trimestre del año anterior.

el mes de febrero, el gobierno proyectaba para el año un déficit de 1.200 millones de dólares. En medio de una recesión internacional, los esfuerzos por paliar la situación recurriendo al endeudamiento externo se habían demostrado estériles. A su vez, las posibilidades de renegociación de la deuda externa tropezaban con obstáculos políticos, y los intentos de atraer inversiones extranjeras en montos significativos habían fracasado. La confluencia de este conjunto de factores restringió fuertemente el campo de las estrategias económicas viables para enfrentar la situación.

Simultáneamente, la coyuntura crítica entre importantes sectores del régimen que se había desencadenado para la política económica se agudizaba a medida que se acentuaba la distancia entre los logros anti-inflacionarios alcanzados y el optimismo inicial <sup>1/</sup>. En un momento en el cual la correlación interna de fuerzas era todavía incierta, esa crisis de confianza ponía en peligro la efectiva implantación del modelo económico liberal, lo cual exigía encontrar soluciones rápidas a los problemas económicos. Todo esto contribuyó a crear una situación favorable a la opción recesiva propiciada por la tecnocracia neoliberal, la que terminó presentándose al interior del bloque gobernante como la única salida coherente a la crisis por la que se atravesaba.

1/ Parte de las críticas provenían de quienes consideraban que el costo social provocado por los esfuerzos estabilizadores era excesivo. Entre ellos se encontraba una serie de gremios de la pequeña burguesía y algunos sectores que a parte de ese momento se constituyeron en opositores internos a la estrategia económica liberal. Este era el caso de personeros como P. Rodríguez. Estaba además el equipo encargado de las políticas sociales y laborales, liderados por el General Geigh, quienes veían en el curso que tomaba la política económica un serio obstáculo a su proyecto de institucionalización de nuevas relaciones laborales. Ver Moulian y Vergara (1979):.

La estrategia ortodoxa neoliberal proponía aplicar recortes adicionales al gasto fiscal, con el propósito deliberado de provocar una recesión económica que permitiera hacer frente simultáneamente a los dos problemas centrales de la coyuntura. Ellos eran frenar bruscamente el alza de los precios que no habían respondido a las reducciones "graduales" del gasto fiscal y superar la crisis de balanza de pagos mediante una fuerte contracción de las importaciones. Además, para tener viabilidad política, las soluciones que se propusieran no debían implicar un cuestionamiento de los fundamentos del esquema económico adoptado. En ese sentido, la alternativa propiciada por los sectores más radicalizados de la tecnocracia neoliberal aparecía como la única factible si se deseaba mantener la dirección liberalizante del programa económico en curso, aún cuando ello significara tolerar un elevado costo social y económico.

No profundizaremos en el análisis de los factores económicos, políticos e ideológicos que determinaron la decisión en favor de la estrategia del shock restrictivo <sup>1/</sup>. Es preciso señalar, sin embargo, que los monetaristas ortodoxos tuvieron la ventaja de ofrecer alternativas globales y coherentes y equipos técnicos calificados para materializarlas, lo que contribuyó en medida importante a que terminaran imponiéndose al interior del Gobierno (Suffern, 1984).

El plan de shock de 1975 consistía básicamente en una intensificación de la estrategia estabilizadora seguida hasta entonces, utilizando para ello el mismo instrumental ortodoxo:

---

<sup>1/</sup> Al respecto, ver Moulian y Vergara (1979; 1980).

el énfasis estaba colocado en recortes adicionales al presupuesto fiscal. Sin embargo, al aplicarse sobre un presupuesto gubernamental ya fuertemente recortado, esas reducciones dieron origen a una profunda y prolongada recesión que elevó el costo social de la política económica hasta extremos desconocidos hasta ese momento <sup>1/</sup>.

Pero esa opción significó mucho más que una simple intensificación de la receta monetarista que en los hechos se encontraba en aplicación desde varios meses atrás. Expresó sobre todo el triunfo de las concepciones que, sobre la lucha anti-inflacionaria y el proyecto económico de largo plazo, venían propiciando los sectores más ortodoxos del equipo económico oficial. De ahí en adelante, la influencia predominante que éstos adquieren en la conducción de la economía se manifestó no sólo en el rigor y dogmatismo con que se aplicaron las recomendaciones monetaristas en el plan de estabilización sino también en la velocidad, extensión y profundidad con que

---

1/ El programa de abril se basaba fundamentalmente en la reducción del gasto fiscal. Para ello se decidieron recortes adicionales del presupuesto de 15 y 25 por ciento en moneda nacional y extranjera respectivamente. Pero, a diferencia de lo ocurrido durante la fase anterior, en la cual la reducción del gasto al presupuesto corriente, esta vez el peso de las restricciones recayó sobre los gastos de capital, lo que significó la revisión de los programas de inversión pública en viviendas, obras públicas e infraestructura social y la suspensión de los aportes a las empresas estatales para sus propios programas de inversión.

Se contemplaban además algunas medidas tendientes a incrementar los ingresos fiscales: se eliminaron algunas exenciones al IVA, se incrementaron ciertos impuestos y se reajustaron los precios de algunos bienes y servicios de utilidad pública.

se acometieron las reformas estructurales tendientes a consolidar una economía de libre mercado y plena apertura externa.

Recién con la política de abril de 1975 se produce la ruptura definitiva con la política económica vigente durante las cuatro décadas precedentes. De ahí en adelante, a medida que la tecnocracia neoliberal fue afianzándose en la conducción de la economía, esta última fue evolucionando sistemáticamente hacia las versiones más "puras" y extremas de la ortodoxia de Chicago.

La política de contención drástica de la inflación se vió acompañada del alejamiento de los sectores más "moderados" y pragmáticos de las posiciones claves del aparato de conducción económica, y de su reemplazo por funcionarios y técnicos que adherían en forma incondicional a los postulados neoliberales. El reemplazo de F. Lériz por S. De Castro en la Cartera de Economía constituyó tal vez el cambio más significativo en esa dirección. La consolidación definitiva de los neoliberales en la conducción económica se produciría a fines de diciembre de 1976, con el reemplazo de J. Cauas por S. De Castro en el Ministerio de Hacienda <sup>1/</sup>. El nombramiento de este último como cabeza visible del equipo económico ponía de manifiesto la voluntad política de llevar adelante, en forma plena y sin concesiones, las recomendaciones de la ortodoxia neoliberal. De Castro había hablado más enfáticamente que ningún otro de los dirigentes gubernamentales de la necesidad de realizar "una revolución en el terreno de la economía <sup>2/</sup>, revolución que significaba implantar un

<sup>1/</sup> Junto con el nombramiento de De Castro en el Ministerio de Hacienda, asumió P. Baraona como Ministro de Economía y A. Bardón en la Presidencia del Banco Central. Ambos desempeñarían un papel central como "intelectuales orgánicos" del neoliberalismo criollo.

<sup>2/</sup> El Mercurio, 2 de enero de 1977.

estilo de desarrollo e incluso un tipo de sociedad muy diferente de la que había existido hasta 1973.

## 2. El discurso y la política económica neoliberal

En las concepciones del nuevo equipo económico, la inflación constituía una enfermedad del cuerpo social que sólo responde a tratamientos fuertes y prolongados. Para erradicarla en forma definitiva, es preciso atravesar por un largo período de privaciones y sacrificios de toda la comunidad. Frente a una enfermedad de esa naturaleza, no existen opciones: cualquier concesión a moderados "gradualismos" sólo puede conducir de vuelta al caos. Pero, aunque "el camino de la recuperación está plagado de sacrificios y abstinencias"<sup>1/</sup>, una vez traspuesto, traería como compensación un futuro de estabilidad y desarrollo económico que haría de Chile "una nación grande, libre y poderosa"<sup>2/</sup>.

Siendo la inflación definida como un fenómeno esencialmente monetario, las políticas destinadas a combatirlo debían proceder a restringir drásticamente la expansión de los medios de pago a través de una enérgica reducción del déficit gubernamental y de la eliminación de la mayor parte de los subsidios<sup>3/</sup>. No obstante, de acuerdo a la nueva tecnocracia neoliberal, la persistencia de la inflación es una manifestación de deficiencias mucho más profundas, presentes en las bases mismas del sistema económico. Es decir, el crecimiento de los precios no es sino un síntoma de una enfermedad mucho más grave y generalizada, que se venía gestando desde

---

<sup>1/</sup> J. Cauas, en el discurso en el cual anunciaba el denominado "Plan de Recuperación Económica" en Dirección de Presupuesto (1978), pág. 173.

<sup>2/</sup> General Pinochet, discurso del 29 de junio de 1976, en Dirección de Presupuesto, (1978), pág. 19

<sup>3/</sup> Para un análisis exhaustivo de las políticas de estabilización, ver Foxley (1982).

décadas atrás al ritmo que avanzaba el intervencionismo estatal y la consiguiente asfixia de la libre iniciativa económica de los particulares. El logro definitivo de la estabilidad de precios exigía, en consecuencia, reestructurar el sistema económico, para lo cual era imprescindible dar un rápido impulso a las transformaciones destinadas a sentar las bases de una organización económica radicalmente diferente de la vigente hasta 1973.

Como es fácil apreciar, el diagnóstico de la inflación y de la crisis económica ya no se limita a denunciar los desequilibrios de corto plazo desencadenados por la política del gobierno anterior. Ahora se extiende a una condena radical de las cuatro décadas precedentes. La inflación pasa a ser visualizada como "el lastre de tantos y tantos desafortunados desaciertos económicos" <sup>1/</sup>, el resultado de "medio siglo de errores económicos" <sup>2/</sup>, que la UP sólo permitió que emergieran a la superficie <sup>3/</sup>. Solucionar en forma definitiva y estable

1/J.Cauas, En Dirección de Presupuesto (1978), pág. 194.

2/S. De Castro en Banco Central, Extracto de la Información Económica Nacional, Vol. 4, N° 12, 15 de junio de 1975.

3/En la Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública de enero de 1978, De Castro comenzaba señalando: "La gestión administrativa del país por parte del Gobierno de la Unidad Popular condujo a una profunda crisis social y económica. En el aspecto puramente económico, un análisis detenido de estos tres años de gobierno lleva a la conclusión de que no hubo cambios de orientación de la política económica con respecto a años anteriores, sino que más bien una acentuación del grado en que se aplicaban esas políticas. Ello hizo aflorar en toda su magnitud una crisis que se venía gestando a lo largo de medio siglo". Dirección de Presupuesto (1978), pág. 361.

el problema inflacionario requiere pues crear las condiciones para que el sistema económico funcione como es debido, revirtiendo las políticas y tendencias del pasado <sup>1/</sup>. Ni la inflación ni el estancamiento de la economía pueden ser superadas entonces apelando a soluciones superficiales o parciales. Ambos objetivos exigen acelerar y profundizar las reformas de fondo de las estructuras económicas, puesto que sólo una economía de libre mercado es capaz de garantizar el equilibrio entre la oferta y la demanda de dinero y de asegurar una eficiente asignación de los recursos productivos. No basta tampoco, como se pensaba en la fase inicial, con introducir ajustes y correcciones a la industrialización sustitutiva para avanzar hacia una extensión o profundización del proceso que supere sus sesgos y limitaciones. Se trata de provocar una ruptura radical y drástica con el esquema de funcionamiento de la economía vigente en el país por más de 30 años, para encaminarse hacia una economía de libre mercado y apertura externa, lo que implica el repliegue definitivo del Estado

---

<sup>1/</sup> De ahí que, de acuerdo a las concepciones neoliberales, no era posible retardar las transformaciones económicas a la espera que la lucha anti-inflacionaria diera sus frutos. De esas reformas dependía no sólo el futuro dinamismo de la economía sino también las posibilidades de derrotar la inflación. Se explica así que durante la mayor parte de esta fase los objetivos estabilizadores se vieran sistemáticamente subordinados a la necesidad de dar impulso a las reformas del sistema económico. Al respecto, ver Moulián y Vergara (1979; 1980).

Esta postergación del objetivo estabilizador, pese a las incoherencias que introducía en la política económica, respondió además a la necesidad, percibida por el equipo económico (como posteriormente sus miembros reconocerían) de aprovechar el marco político férreamente autoritario y el respaldo del General Pinochet para llevar adelante reformas que en otro contexto se harían imposibles.

el problema inflacionario requiere pues crear las condiciones para que el sistema económico funcione como es debido, revirtiendo las políticas y tendencias del pasado <sup>1/</sup>. Ni la inflación ni el estancamiento de la economía pueden ser superadas entonces apelando a soluciones superficiales o parciales. Ambos objetivos exigen acelerar y profundizar las reformas de fondo de las estructuras económicas, puesto que sólo una economía de libre mercado es capaz de garantizar el equilibrio entre la oferta y la demanda de dinero y de asegurar una eficiente asignación de los recursos productivos. No basta tampoco, como se pensaba en la fase inicial, con introducir ajustes y correcciones a la industrialización sustitutiva para avanzar hacia una extensión o profundización del proceso que supere sus sesgos y limitaciones. Se trata de provocar una ruptura radical y drástica con el esquema de funcionamiento de la economía vigente en el país por más de 30 años, para encaminarse hacia una economía de libre mercado y apertura externa, lo que implica el repliegue definitivo del Estado

---

1/ De ahí que, de acuerdo a las concepciones neoliberales, no era posible retardar las transformaciones económicas a la espera que la lucha anti-inflacionaria diera sus frutos. De esas reformas dependía no sólo el futuro dinamismo de la economía sino también las posibilidades de derrotar la inflación. Se explica así que durante la mayor parte de esta fase los objetivos estabilizadores se vieran sistemáticamente subordinados a la necesidad de dar impulso a las reformas del sistema económico. Al respecto, ver Moulian y Vergara (1979; 1980).

Esta postergación del objetivo estabilizador, pese a las incoherencias que introducía en la política económica, respondió además a la necesidad, percibida por el equipo económico (como posteriormente sus miembros reconocerían) de aprovechar el marco político férreamente autoritario y el respaldo del General Pinochet para llevar adelante reformas que en otro contexto se harían imposibles.

del ámbito económico, la plena integración de la economía al comercio internacional, el libre flujo de capitales externos y la total liberalización del mercado de capitales <sup>1/</sup>. De ese modo, los objetivos iniciales de "normalización" y "saneamiento" del sistema económico cedían paso a un intento de construir una economía radicalmente diferente, en la cual el sector privado y la inversión extranjera reemplazaran al Estado en la conducción del proceso de desarrollo y los recursos se asignaran de acuerdo a la lógica de las ventajas comparativas <sup>2/</sup>.

En efecto, la ortodoxia neoliberal predominante en esta fase no reconocía otra estrategia para alcanzar la estabilidad de precios y el crecimiento económico que no fuera la sistemática y persistente ampliación de la influencia del mercado y el consiguiente retiro del Estado de la economía. La polí-

---

1/ La radical condena de las últimas décadas se podía apreciar en las siguientes palabras de De Castro: "Es efectivo que los niveles de vida de los chilenos han caído notablemente, pero ello de ninguna manera es producto de la actual experiencia económica de gobierno; es el resultado de años de demagogia y políticas económicas erróneas; es consecuencia de un estatismo exagerado; es el resultado de una protección aduanera excesiva que garantizaba utilidades monopólicas a sectores importantes de ingresos altos; es la consecuencia de políticas económicas encaminadas a proteger a pequeñas minorías empresariales y sindicales; es el resultado de políticas hechas por los grupos de presión en desmedro de los intereses de las grandes mayorías nacionales. El Gobierno está corrigiendo esta situación, pero naturalmente ello toma tiempo y concita ataques por parte de los sectores organizados cuyos intereses se hieren", en Dirección de Presupuesto (1978), pág. 320.

2/ Para un análisis del énfasis de este nuevo monetarismo en las reformas estructurales de largo plazo, ver: Foxley, (1982).

tica económica no admitía en consecuencia otra prioridad que no fuera la remoción de los obstáculos a la libre competencia. El Estado debía abstenerse de desempeñar cualquier tipo de actividad que pudieran realizar los agentes privados, para lo cual debía desprenderse de todas sus empresas, aparte de unas pocas, consideradas "estratégicas" para la seguridad nacional y de los programas de erradicación de la extrema pobreza. Pero, incluso en este último campo, debía actuar a través de mecanismos indirectos (subsidios, impuestos, etc.) que no distorsionaran el sistema de precios.

A diferencia entonces del programa económico inicial, cuyas sospechas frente a la acción pública no le impedían promover una amplia gama de intervenciones en función de metas económicas y sociales diversas, el discurso y la práctica del liberalismo económico que predomina en este período sólo acepta como objetivo de la política económica medidas destinadas a liberalizar los mercados y a remover los obstáculos a su libre funcionamiento. Otras metas, como promover la industrialización, estimular la inversión en áreas consideradas prioritarias o apoyar a ciertos sectores cuyas condiciones de desigualdad real les impedían incorporarse a la competencia (pequeños y medianos empresarios) debían ser descartadas por cuanto inducían intervenciones estatales que generaban ineficiencias en la asignación y utilización de los recursos.

Implícitamente se daba así por terminada la industrialización sustitutiva -condenada de "forzada" y "artificial"- como objetivo prioritario de la política económica. La industria es desplazada como motor dinámico del proceso de acumulación por aquellos sectores en los cuales el país puede competir en los mercados mundiales, es decir, la minería, la

agricultura, la silvicultura y la pesca y aquellas actividades industriales intensivas en el uso de esos recursos básicos.<sup>1)</sup> Invocando razones de eficiencia y de equidad, se descartaron también todas las políticas sectoriales (crediticias, tributarias, etc.) destinadas a sectores específicos de la población que se encontraban en una situación desfavorecida. Cualquier medida que discrimine en favor de ciertos grupos, al introducir desequilibrios en los mercados e inducir incrementos del gasto público, desencadena inflación, injusta para la mayoría y empobrecedora de los más pobres. Aunque en la competencia participen grupos muy desiguales inicialmente, sólo los mecanismos espontáneos del mercado pueden asegurar que la política económica tenga efectos distributivos "neutros", es decir, que no discrimine en favor de unos pocos, con exclusión de la mayoría. La receta es siempre la misma: privatizar aceleradamente la economía, liberar los mercados y abrir la economía al comercio internacional. Frente a ella no existen alternativas: cualquier intervención estatal en función de objetivos económicos o sociales diversos conduciría irremediablemente de vuelta al caos económico.

Más allá de sus manifestaciones discursivas, la primacía de las concepciones neoliberales se aprecia también en el creciente dogmatismo con que en la política económica se aplicaron los postulados ultraliberales y en la velocidad que asumió el proceso de reformas. Todo ello se vió reflejado en una progresiva radicalización del programa económico hacia un esquema librecambista puro en lo externo y de laissez faire en el plano interno.

En efecto, la ortodoxia anti-inflacionaria se vió acompañada de una aceleración y profundización de las reformas

estructurales. Pero, a diferencia del período anterior, éstas no se limitaban a buscar un mejoramiento de la eficiencia del aparato productivo; se trataba ahora de cambiar radicalmente las bases del funcionamiento de la economía abriéndola a la competencia externa con el fin de proponer una reasignación de los recursos hacia los sectores internacionalmente competitivos.

En la liberalización de los intercambios con el exterior fue donde se manifestaron con mayor rapidez los perfiles más extremos de la nueva ortodoxia económica <sup>1/</sup>. Desde mediados de 1975 se efectuaron sucesivas modificaciones al programa arancelario anunciado a comienzos del año anterior. La dirección de ese proceso fue una progresiva aceleración del ritmo de descenso de las tarifas aduaneras junto a una profundización de la meta de la reforma arancelaria. Esta última, fijada inicialmente en un arancel promedio máximo de 60 por ciento, fue reducida a un 35 por ciento, y posteriormente a una tasa uniforme de 10 por ciento. Junto a la reducción de las tarifas aduaneras se eliminaron todas las demás trabas a las importaciones (licencias, prohibiciones, cuotas de importación, etc.).

La apertura comercial se vió acompañada, a fines de 1976, del retiro de Chile del Pacto Andino. Las normas comunes sobre regímenes arancelarios y las restricciones que el Acuerdo imponía al ingreso de capitales extranjeros a la sub-región fueron consideradas contradictorias con la estrategia neoliberal. Con posterioridad al retiro del Acuerdo de Cartagena, se aprobó un nuevo Estatuto para la Inversión Extranjera, cuyo

---

<sup>1/</sup> Para un análisis de las políticas de apertura comercial, ver French-Davis (1979)

objetivo era asegurar la plena libertad en el movimiento de capitales con el exterior.

A la apertura comercial y a la inversión extranjera siguió una progresiva liberalización de las normas que regulaban el ingreso de créditos externos. Sin embargo, al menos durante esta fase, la apertura financiera fue más gradual y moderada que la liberalización de los flujos comerciales <sup>1/</sup>. Constituyó éste uno de los escasos ámbitos en los cuales se mantuvo una dosis de pragmatismo en la conducción de la economía (Ffrench-Davis y Arellano, 1981).

También el proceso de privatización, otra de las piedras angulares sobre la cual reposaba la implementación del proyecto neoliberal, adquirió gran dinamismo. Se postuló el retiro generalizado del Estado del ámbito económico mediante la reducción del gasto público, la disminución de la presencia estatal en la regulación de los procesos económicos y el repliegue masivo de éste como productor directo. Con ese propósito, se avanzó rápidamente en la privatización de empresas y bancos en poder de CORFO. A diferencia de las fases iniciales, no se trataba sólo de revertir el proceso estatizador iniciado por

---

<sup>1/</sup> Se mantuvieron límites al monto de las colocaciones en moneda extranjera y al endeudamiento de los bancos en el exterior. Al mismo tiempo, se impusieron restricciones cuantitativas a los créditos foráneos que ingresaban al amparo del artículo 14 de la Ley de Cambios que limitaban dichos flujos al 25 por ciento del capital y reservas de los bancos y también al monto de las divisas ingresadas. Al mismo tiempo, se impusieron plazos mínimos (90 días) a los préstamos otorgados con esos fondos.

El sector público en cambio debió enfrentar severas restricciones al endeudamiento en el exterior (Ffrench-Davis y Arellano, 1981).

el gobierno de la Unidad Popular sino de traspasar al sector privado la mayor parte de las empresas que con mucha anterioridad a 1970 se encontraban en manos estatales <sup>1/</sup>.

En el área financiera se adoptaron medidas encaminadas a liberalizar plenamente el mercado de capitales mediante la integración de todas las instituciones financieras al área privada.<sup>2/</sup> Al mismo tiempo, se consolidó la situación de las instituciones financieras privadas. Con ese propósito, se estimuló una fuerte transferencia de fondos públicos hacia esas entidades y se alzaron las barreras al ingreso al mercado de

---

<sup>1/</sup> Del total de 460 empresas públicas y 19 bancos en poder de CORFO, el gobierno decidió mantener su participación en sólo 19 empresas consideradas "estratégicas" para el desarrollo y la seguridad nacional. Posteriormente se modificó la meta del proceso de "desestatización": el Estado mantendría en su poder sólo 13 empresas filiales CORFO. Solamente durante el año 1975, la CORFO licitó más de 60 empresas, liquidó las acciones y derechos de cerca de 50 sociedades anónimas y procedió a la licitación de la mayoría de los bancos comerciales. (Vergara, 1981b)

<sup>2/</sup> Como se viera, en la fase inicial se adoptaron una serie de medidas que modificaron abruptamente el peso relativo de los bancos, aún bajo control estatal, y las recién creadas sociedades financieras privadas, favoreciendo con ellas el traspaso de recursos desde los primeros hacia estas últimas. La velocidad del ritmo inflacionario había desencadenado un auge especulativo financiero que, controladas las tasas de interés que podían pagar los bancos, se canalizó a través de las financieras privadas.

En esta segunda fase, una vez traspasados los bancos comerciales a manos privadas, se liberaron las tasas de interés que dichas instituciones podían cobrar por los préstamos de corto plazo. La medida fue seguida de una progresiva uniformización del tratamiento a las distintas instituciones financieras, tanto en relación a las operaciones permitidas como a las condiciones impuestas a cada una de ellas. Estas medidas permitieron que los bancos recuperaran su posición privilegiada en el sistema financiero.

capitales, a través de fuertes incrementos en las exigencias de capital <sup>1/</sup>.

Por otro lado, paso a paso se fueron suprimiendo las políticas de apoyo fiscal o crediticio dirigidos a estratos específicos de la población, al igual que los regímenes tributarios especiales y los programas de capacitación y comercialización que beneficiaban a pequeños y medianos productores <sup>2/</sup>. Estos últimos debían incorporarse al régimen de libre competencia en igualdad de condiciones con los grandes empresarios.

La política laboral y de remuneraciones fue la única en la cual no se siguieron criterios idénticos a los adoptados en las otras áreas de la economía. Se mantuvo una política de remuneraciones restrictiva que deprimió fuertemente los sueldos y salarios reales.

### 3. Los resultados económicos de la política de shock

La política de shock dió origen a una profunda y prolongada recesión. Durante 1975, la producción industrial cayó

<sup>1/</sup> Durante esta fase además se eliminaron paulatinamente los controles a que aún se encontraban sometidos algunos precios, se abolieron los subsidios y se sometió a las empresas públicas al mismo tratamiento que a las del área privada, exigiéndoseles su autofinanciamiento.

Junto a ello se modificó el papel de la CORFO con el propósito de readecuarla al esquema de libres mercados. Dicha institución debió abandonar su rol de institución de fomento y limitarse a cumplir las funciones de banco de fomento, en competencia con las restantes instituciones financieras del país.

<sup>2/</sup> La eliminación de estos programas de apoyo a pequeños empresarios de la industria y el comercio se aprecia en la fuerte caída que experimentó el gasto público en estos rubros. Ver Marshall (1981).

en un 28 por ciento y el PIB decreció en un 13 por ciento. El desempleo abierto se elevó hasta bordear el 20 por ciento a principios de 1976, pese a que ya se encontraban en marcha los programas públicos de absorción transitoria de mano de obra (PEM). Los salarios reales experimentaron un deterioro adicional: en 1975 habían perdido cerca del 40 por ciento del poder adquisitivo que habían alcanzado en 1970. Por otro lado, la restricción monetaria combinada con la liberalización de las tasas de interés desencadenó un brusco incremento del costo del crédito: las tasas de interés real subieron desde el 9,6 al 20 por ciento entre el primer y tercer trimestre de ese año.

Si bien el programa de abril logró superar con éxito los problemas en el sector externo, debido sobre todo a la espectacular caída que experimentaron las importaciones, sus resultados en materia anti-inflacionaria se mantuvieron muy por debajo de las expectativas que se habían cifrado en él. En lugar de poner fin al incremento de los precios, como había anunciado el gobierno, sólo se logró reducir las tasas mensuales de inflación a la mitad: éstas descendieron desde el 17 por ciento durante el primer semestre de 1975 al 9 por ciento durante el segundo semestre. Como resultado, el año terminó con una inflación anual de 343 por ciento; es decir, muy similar a la del año anterior, que había sido de 369 por ciento.

#### 4. Impactos socio-políticos e ideológicos:

Es evidente que una opción económica de la naturaleza del shock de abril de 1975 no podía sino tener importantes impactos sociales, políticos e ideológicos. El nuevo programa económico

restringió fuertemente la gama de los sectores beneficiados por la política económica. La política recesiva perjudicó con especial intensidad a los asalariados, tanto obreros como de capas medias. Pero también afectó a la mayor parte de los sectores empresariales, incluyendo a fracciones significativas de los grandes productores del comercio, la industria y la agricultura, los que se vieron perjudicados por la contracción de la demanda agregada, la restricción crediticia y el peso que las altas tasas de interés hacía recaer sobre sus empresas.

También, el viraje que tomó la reestructuración de la economía tuvo visibles efectos sobre la estructura de clases que había surgido de la industrialización sustitutiva. La combinación de una recesión económica con reformas estructurales profundas que eliminaron toda clase de protección a las actividades nacionales sólo permitía la sobrevivencia de los sectores de la burguesía con posibilidades de readecuarse rápidamente a un esquema de libre comercio. Los pequeños y medianos industriales que se desarrollaron al amparo de las políticas proteccionistas se vieron paulatinamente desplazados. Por otro lado, la incorporación de la agricultura a la política económica general marginalizó, no sólo de pequeños productores y parceleros, sino también de los medianos y grandes agricultores ubicados en áreas geográficas no adecuadas para los cultivos de exportación. Los intereses de las capas medias se vieron asimismo especialmente dañados. No sólo cayeron sus remuneraciones y se redujeron sus oportunidades ocupacionales por efecto de la jibarización del aparato estatal; la nueva política económica limitaba además sus posibilidades de acceso a los servicios sociales, en particular a la educación, que había constituido tradicionalmente uno de sus más

importantes canales de ascenso social <sup>1/</sup>.

El modelo de acumulación que emergía beneficiaba a aquellos sectores vinculados a las actividades financieras, mercantiles y de exportación. Estos aparecían como las únicas bases de sustentación del nuevo esquema económico. Eran ellos, junto a la inversión extranjera, los agentes económicos que en adelante debían sustituir al Estado y a los sectores más tradicionales de la burguesía en la tarea de enfrentar los desafíos del desarrollo.

No debe sorprender entonces que la nueva política económica tuviera efectos políticos e ideológicos significativos. En el ámbito político ella requería, para tener éxito, de un marco institucional férreamente autoritario. Sólo el respaldo de un poder político sin contrapesos permitía impulsar cambios de esa envergadura, sin reparar en obstáculos sociales o políticos. En efecto, la hegemonía económica neoliberal se vió acompañada de un reforzamiento del sistema político autoritario, el que se reflejó en una extensión de la represión, en la supresión o en el control de todas las instancias de representación de intereses -aún de aquellas organizaciones de la burguesía que manifestaron su adhesión irrestricta a la nueva ortodoxia económica- y en una progresiva concentración de atribuciones en manos del Presidente de la República, quien otorgó todo su respaldo a la gestión económica en curso. Esto último redundó en una fuerte personalización del poder, hasta el punto que la división de atribuciones entre los miembros de la Junta se convirtió en una simple

---

<sup>1/</sup> Al respecto, ver Martínez y Tironi (1983).

formalidad que ni siquiera ocultaba la concentración real del poder en manos del General Pinochet <sup>1/</sup>.

La extensión de las acciones represivas se vió acompañada de una mayor selectividad en su aplicación, que aumentaba su efectividad. Por otro lado, se ampliaron los sectores sociales que eran objeto de la acción represiva y del amedrentamiento, hasta cubrir a todas las organizaciones políticas, gremiales e incluso religiosas que ponían en cuestión o realizaban críticas a la conducción económica (Fruhling, 1983).

El endurecimiento político se manifestó también en una acentuación del control sobre las organizaciones intermedias -gremiales, estudiantiles, sindicales, colegios profesionales, etc.- a las que se mantuvo privadas de toda autonomía y libertad frente al poder estatal. Se pretendía así desalentar cualquier forma de presión o demanda económico-corporativa. Se mantuvo la prohibición de realizar elecciones para renovar las directivas, autorizándose a las autoridades militares para remover de sus cargos a los dirigentes. Las organizaciones sindicales continuaron sometidas a las severas normas de emergencia dictadas en septiembre de 1973, que prohibían la negociación colectiva y la huelga. Además, dichas organizaciones vieron desarticuladas las precarias instituciones creadas por el General Díaz Estrada para facilitar las relaciones del gobierno con los trabajadores y cancelado el proyecto de institucionalización laboral que éste había propiciado durante la fase anterior. Se reglamentaron también las actividades de las organizaciones vecinales y

---

<sup>1/</sup> El General Pinochet había sido nombrado Jefe de Estado en julio de 1974 y, meses más tarde, Presidente de la República.

comunitarias, y la administración de las comunas se mantuvo bajo el control de autoridades designadas por el Ejecutivo, las que debían ejercer sus tareas de acuerdo a las leyes e instrucciones que emanaban de éste. Con esto último quedó excluida toda forma de participación de la comunidad en los organismos regionales, tal como propiciaba el proyecto político inicial.

Incluso a los representantes de los empresarios privados se les negó toda forma de participación en comisiones de estudio o en comités destinados a hacer proposiciones concretas sobre determinados aspectos de la conducción económica, como había sido habitual durante la primera fase. Los diferentes sectores de la burguesía fueron conminados a renunciar a toda forma de reivindicación de intereses sectoriales o a hacer planteamientos discrepantes, puesto que las autoridades realizaban sus intereses generales.

También los gremios de la pequeña y mediana burguesía vieron cerrados sus canales de comunicación con las autoridades y cancelada así toda posibilidad de encontrar alguna acogida a sus planteamientos, lo que se veía reforzado por la concentración de las decisiones a nivel presidencial (Von Muhlenbrock, 1978) <sup>1/</sup>.

Por otro lado, se declararon ilegales todos los partidos políticos, sin excepción, aún aquellas colectividades que permanecían en receso.

En el plano propiamente ideológico, la severidad de la política económica y el endurecimiento en el terreno político

<sup>1/</sup> Ver, al respecto, las opiniones del Gral. G. Leigh, en Varas (1979).

y laboral tuvieron un impacto decisivo en las concepciones predominantes, impacto que trascendió la esfera estrictamente económica. La opción en favor de una economía neoliberal junto a las exigencias políticas que ella imponía no determinaron mecánicamente las concepciones ideológicas predominantes en las otras esferas de acción del régimen, pero sí redefinieron los parámetros ideológicos al interior de los cuales ellas podían moverse. Esto significa que si bien durante esta fase las ideologías neoliberales no llegaron a permear las concepciones prevalecientes en los otros ámbitos de la acción gubernamental, les impusieron fuertes restricciones. Una política económica tan excluyente resultaba incompatible con aquel proyecto político que propiciaba el fortalecimiento y la autonomía de los cuerpos intermedios (el "poder social"), que privilegiaba la participación social y la organización corporativa, que otorgaba a los gremios un importante rol en las decisiones que les concernían directamente y que reconocía a la persona humana derechos naturales irrenunciables, anteriores al Estado y al mercado. Tampoco la ortodoxia neoliberal resultaba conciliable con una ideología laboral participacionista de clara motivación integrativa que se proponía una pronta normalización de las relaciones de trabajo.

De ahí que durante esta segunda fase el liberalismo económico coexista con un discurso político y laboral dominado por las nociones y categorías interpretativas de la Doctrina de la Seguridad Nacional. Como se verá más adelante, esta última subordinó a las otras tendencias ideológicas que habían tenido primacía durante la fase de inauguración del régimen militar, en particular, al tradicionalismo católico. Incluso las corrientes gremialistas debieron abandonar su proyecto tradicionalista para desarrollar un discurso impregnado de

conceptos e invocaciones propias de las ideologías de la seguridad nacional.

Se entiende pues que una de las expresiones ideológicas más significativas del predominio del neoliberalismo económico fuera el debilitamiento de la dimensión fundacional del régimen, al menos en el terreno político y laboral. La invocación finalista, esto es, la construcción de un orden ideal como principio básico de legitimación, fue cediendo paso a un discurso eminentemente defensivo, que se limita a invocar razones de seguridad interna amenazada o necesidades impuestas por la emergencia económica. A través de ellas se busca ahora justificar la severidad de la política económica y el rigor de la acción represiva, sin que se apele a argumentos apoyados en principios éticos. <sup>1/</sup> Sólo en el programa económico se mantiene la voluntad reorganizadora del régimen. En él se ven incluso acentuados sus perfiles más revolucionarios, pero al precio de sepultar gran parte del proyecto fundacional de inspiración tradicionalista.

---

<sup>1/</sup> Pese a las fuertes contradicciones filosófico-doctrinarias que oponen a las teorías económicas liberales con las doctrinas de la seguridad nacional, en esta fase tanto el discurso del equipo económico como el de los dirigentes políticos del régimen se estructuran ideológicamente de un modo similar: ambos utilizan el paradigma naturalista del organismo social enfermo sobre el cual es preciso actuar profundamente y sin demora aplicándole, como único camino para su salvación, una dolorosa cirugía que extirpe el mal en sus raíces. De otra forma, el mal volvería siempre a renacer y conduciría a la sociedad nuevamente al caos y la tiranía. Así por ejemplo, los argumentos del discurso económico presentan a la política económica en marcha como un "camino plagado de sacrificios" por lo que "no es una política para timoratos o asustadizos". Por el contrario, quienes aseguraban "que los problemas se (podrían) resolver sin sacrificios y en cortos períodos (sabían) que su demagogia, de tener éxito, sólo (conseguiría) en definitiva la vuelta al caos". (J. Cauas, Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública, octubre de 1975; en Dirección de Presupuesto (1978), pág. 210). La amenaza que subsiste no es el "cancer marxista" sino el "cancer estatista": en la sociedad "enferma de estatismo" cualquier intervención estatal va existiendo, mediante una lógica perversa e inexorable, nuevos controles y fiscalizaciones que terminan pavimentando el camino al "totalitarismo". Para un análisis de las similitudes entre el discurso tecnocrático y las doctrinas de la seguridad nacional, ver O'Donnell (1981).

## II. La expansión ideológica del neo-liberalismo económico

El triunfo logrado en abril de 1975 por la tecnocracia neoliberal en la conducción de la economía no significa que esas concepciones hayan asentado entonces su predominio ideológico definitivo al interior del bloque dominante. El avance paso a paso en la aplicación rígida y dogmática de la ortodoxia neo-liberal exigió a los miembros del nuevo equipo económico realizar un esfuerzo hegemónico de gran envergadura, destinado a lograr la adhesión del conjunto de la burguesía y de las Fuerzas Armadas al nuevo proyecto económico.

Se hace indispensable, por tanto, aún antes de entrar en el análisis del discurso político y del que preside la política social y laboral, conocer los principales componentes conceptuales de esta nueva ideología que empieza a constituirse en el principal marco teórico para la formulación de las políticas económicas. Sin analizar previamente las nociones fundamentales del neoliberalismo y las reformulaciones que éste hace de los conceptos de libertad, igualdad y democracia, se hace imposible entender las críticas y proposiciones que sus propugnadores hicieron en el campo político y laboral.

Si bien no todos los sectores que se vieron desplazados por el curso que fue tomando el programa económico rompieron con su adhesión al régimen -e incluso muchos mantuvieron su apoyo a la política económica- era evidente que la implementación de una estrategia económica de esa naturaleza exigía al equipo de tecnócratas neoliberales consoldarse políticamente en la conducción económica. No podía la reestructuración de la economía descansar solamente en la represión y el amedrentamiento de quienes opusieran resistencia a los cambios.

Resultaba imprescindible persuadir al resto del bloque en el poder -incluidos los sectores de la burguesía perjudicados por las transformaciones, los opositores internos a la política económica y las Fuerzas Armadas- de la ausencia de alternativas viables para sacar a la economía de la crisis en que se encontraba sumida y, al mismo tiempo, presentar al programa económico como realización del interés general. Ese fue el objetivo de la ofensiva ideológica que, junto a la puesta en práctica del plan de shock, emprendieron los intelectuales de este nuevo liberalismo, haciendo uso de todos los medios ideológicos a su disposición.

Los recursos discursivos utilizados por la tecnocracia neoliberal en ese esfuerzo ideológico apuntaban a dos objetivos fundamentales. Por un lado, a desvirtuar como alternativa viable cualquier solución de reemplazo que, en función de criterios pragmáticos o de consideraciones sociales, impusiera límites a la plena liberalización de los mercados, mostrando esos pasos como un inexorable retorno a la economía estatuizada. Por otra parte, a atribuir al programa económico una legitimidad basada no sólo en motivos de eficiencia económica sino también en principios éticos, presentándolo como el único capaz de garantizar la vigencia efectiva de los ideales de libertad e igualdad. Aplicando al terreno de la economía el principio de subsidiariedad como condición de la libertad personal y el "ideario portaliano" de la autoridad impersonal, fuerte y justa, como garantía de la igualdad ante la ley, los neoliberales reformulan los conceptos de libertad e igualdad económica, definiendo a ambos negativamente, en oposición al intervencionismo estatal. A partir de esas definiciones convierten a la permanente expansión de los mercados y el consiguiente repliegue del Estado en una condición necesaria de la

plena vigencia de la libertad y la igualdad y, por lo tanto, de la democracia "real". De esa forma, la consolidación del modelo económico y su progresiva radicalización adquieren el carácter obligatorio de un imperativo ético.

Pero si la meta (la economía de libre mercado) no admitía la existencia de alternativas, el camino -el programa económico y cada una de las medidas aplicadas- era presentado también como la única opción posible en la medida en que se fundamentaba en un saber absoluto de carácter científico: la "verdadera" ciencia económica.

Como se verá más adelante, el éxito logrado en este proceso de hegemonización del bloque dominante permitió a los intelectuales neo-liberales -al "equipo económico"- sentar las bases de un predominio ideológico que posteriormente trasladaría el ámbito económico para abarcar todas las esferas de la sociedad.

El discurso desarrollado por el equipo de tecnócratas neoliberales en esa labor hegemonizadora se estructuraba en torno a tres proposiciones básicas, que se describen a continuación <sup>1/</sup>.

---

1/ Pese al esquematismo y aparente simplificación de los argumentos que se presentan a continuación, ellos permiten dar cuenta de la casi totalidad de los elementos contenidos en el discurso neoliberal. Por cierto que al esquematismo conceptual del discurso contribuye también el trasplante mecánico y acrítico de un modelo foráneo. Este es usado para reinterpretar el pasado, analizar el presente y proyectar el futuro sin que se hagan mayores esfuerzos para adaptar ese pensamiento a la realidad social y económica del país, (muchas veces ni siquiera de los ejemplos que ilustran los argumentos).

I. La libertad económica, entendida como aquella que se realiza en el mercado, es la verdadera libertad y su plena realización constituye una condición necesaria para la vigencia efectiva -y no meramente formal- de la libertad política 1/.

La libertad económica es definida como el derecho a desplegar iniciativas económicas en el mercado sin ser coartado por el Estado; o, en otras palabras, como el derecho de cada individuo de tomar sus propias decisiones en materia de producción y consumo sin ingerencias estatales de ninguna índole. Sólo en el mercado el individuo se encontraría libre de toda presión externa, provenga ésta de burocracias estatales, de partidos políticos o de grupos de presión 2/.

Concebida la libertad individual como libertad económica, el principio de subsidiariedad es reformulado: el respeto a dicho principio exigiría la minimización del tamaño y funciones del aparato económico estatal y la estructuración de una economía de mercados libres. De su aplicación sin embargo no resulta el fortalecimiento del poder social, como afirmaba la doctrina autoritaria previa. Es ahora en el mercado y no en la sociedad donde se difunde y se "socializa" el poder y las oportunidades. De allí que sólo un orden generado

---

1/ Bardón, A., Informe Géminis, primer trimestre de 1978. Esta premisa se repite textualmente en la mayoría de los Temas Económicos de El Mercurio del período, escritos por el propio Bardón. Dice así: "Si no hay libertad económica, no puede haber democracia ni libertad política. Sería aventurado decir que la libertad económica es condición necesaria y suficiente para la libertad política, pero yo no tengo duda de que es una condición necesaria (...) Sin libertad económica no hay igualdad ni libertad política". A. Bardón, Ibid.

2/ Para un análisis exhaustivo del discurso neoliberal, ver Lechner (1982).

a partir de las transacciones de individuos que se relacionan libremente entre sí haría residir el poder en las masas y no en las burocracias gubernamentales <sup>1/</sup>. En consecuencia, es el mercado -y no el "poder social" o "el pueblo organizado en sus bases"- el que actúa como límite del poder estatal y garantía de la libertad individual.

De lo anterior se deduce que sin libertad económica, la libertad política no puede existir. La concentración en el Estado de gran parte de las decisiones que determinan el destino de las personas conlleva una progresiva dependencia de los individuos de la voluntad arbitraria y caprichosa de los funcionarios públicos. Cuando esto sucede, la libertad política y los derechos de las personas, aunque se encuentren garantizados en los textos constitucionales, se convierten en una simple formalidad sin contenido real.

Para garantizar la libertad entonces es necesario eliminar la concentración del poder en manos del Estado transfiriendo al área privada la mayor parte de los medios de producción y todas aquellas decisiones que pueden ser adoptadas en el mercado <sup>2/</sup>. En su rol subsidiario, el aparato estatal debe limitarse a defender la propiedad privada, a garantizar que las reglas del juego y los contratos se cumplan y a promover

---

1/ Dada la permanente repetición de los mensajes ideológicos y la sistemática reiteración de los argumentos contenidos en el discurso neoliberal, se han reducido al mínimo la transcripción de citas textuales y la referencia a fuentes.

2/ Al respecto Baraona señalaba

"...hay que reducir el número y la importancia de las decisiones públicas, limitándolas a aquellos asuntos de interés general para la nación y devolver a los individuos la posibilidad de forjar su destino, de ser sujetos y no objetos del acontecer histórico". El Mercurio, 14 de Abril de 1977.

la libre competencia. Sólo debe conservar un papel activo en la inversión social destinada a asegurar la "igualdad de oportunidades", erradicando la extrema pobreza que habría generado el intervencionismo del pasado. En el resto de las decisiones económicas, el sector público debe abstenerse de toda intervención, salvo ante la carencia probada de acción necesaria del sector privado <sup>1/</sup>.

Esta definición dogmática de la libertad permitía a los neoliberales deslegitimizar cualquier alternativa económica que impusiera límites a la permanente expansión de los mercados, presentándolas como restricciones a la libertad personal. La opción frente a la cual se veía enfrentado el país era entonces, totalitarismo (intervencionismo estatal) o libertad (economía de libre mercado). Entre ambas alternativas no existían caminos intermedios.

II. El mercado es la expresión económica de la impersonalidad en el mando que, al someter todas y cada una de las decisiones individuales a reglas objetivas, impersonales y uniformes, realiza en su esfera la igualdad de todos.

De manera análoga a la definición que se hace de la libertad, como ausencia de coacción externa, la igualdad es definida también en términos negativos, esto es, en oposición al poder y discrecionalidad estatal.

Asimilando el mercado a la autoridad objetiva que, al ejercer el poder a través de normas impersonales y comunes,

<sup>1/</sup> Bardón, A. en Informe Géminis, primer trimestre de 1978 y Baraona, P. en Dirección de Presupuesto (1978), pág. 389.

garantiza la igualdad de todos, se afirma que la igualdad económica sólo puede alcanzarse en un sistema en el cual todas y cada una de las personas deben enfrentarse a los datos uniformes que dicta el mercado. La igualdad entonces -que en lo económico debe ser igualdad "de oportunidades"- consiste en el derecho de cada individuo de no ser objeto de discriminaciones; es decir, de competir según reglas formalmente idénticas, de tal modo que los resultados obtenidos dependan sólo de la capacidad, esfuerzo y trabajo de cada cual. Para garantizarla, la acción pública debe orientarse por reglas generales, aplicables a todos por igual, y debe abstenerse de toda suerte de intervención. Estas no harían más que consagrar privilegios y discriminaciones en favor de minorías organizadas, con exclusión del resto. Se afirmaba que el país había adoptado un modelo económico "inspirado en nuestra tradición portaliana" puesto que concedía un papel preponderante al mercado, el que "... es la expresión económica de la libertad y la igualdad en el mando. No caben en él discriminaciones discrecionales ni privilegios injustos. No hace posible que se pueda dar a algunos los que no se puede dar a todos en la misma condición" <sup>1/</sup>.

---

<sup>1/</sup> P. Baraona Revista Que Pasa N° 376, 29 de junio de 1970.

En otra oportunidad, el mismo Baraona señalaba:

"La autoridad impersonal del mercado es la antítesis de la arbitrariedad en el reparto de los favores del Estado." Es tan cierta aquella frase de que "el poder aborrece el mercado"; Discurso en inauguración de ENADE 1977, en Dirección de Presupuesto (1978), Pág. 350. En palabras de De Castro:

"El gobierno está eliminando la discrecionalidad funcionaria y el rol perverso que el Estado tenía en el pasado a través del manejo discrecional de las variables económicas. El gobierno, a través de la creación de competencia, está impidiendo que en el futuro se cometan las arbitrariedades que cambian las fortunas personales de un día para otro. Esta es la base esencial para obtener una organización social en que efectivamente se posibilite la igualdad de oportunidades" El Mercurio, 15 de enero de 1976, publicado en Dirección de Presupuesto (1978), pág. 194.

Mediante esta representación ideal del mercado, se invierten completamente los términos a través de los cuales eran concebidas en el pasado la igualdad y la justicia social. Ambas son ahora visualizadas como ausencia de discriminación; esto es, son definidas en oposición al intervencionismo estatal y a la política. Ellas sólo se podrían alcanzar en el mercado, que es el único ámbito en el cual es imposible discriminar entre los individuos en base a sus características personales o a sus recursos de poder. Sólo en el mercado las oportunidades se distribuyen de acuerdo al talento y esfuerzo de cada cual.

La meta o el ideal ético de la sociedad no es más igualdad social, entendida como un movimiento progresivo hacia la igualdad de resultados. Esta última es condenada de "igualitarismo socializante" que, además de incubar un germen totalitario, impediría la verdadera igualdad, al convertirse en fuente de toda clase de discriminaciones.

Junto con negar el aspecto social de la igualdad, se condena la acción pública que en el pasado procuró atenuar las desigualdades y se realiza un ataque abierto y frontal a todas las conquistas sociales representadas institucionalmente en el Estado benefactor. Este, en nombre de la igualdad y la justicia social, otorgó franquicias, exenciones y privilegios a ciertos grupos en virtud de su fuerza organizacional o de su capacidad de presión sobre el proceso público, lo que redundó en una creciente concentración de la riqueza y las oportunidades en grupos pequeños, a expensas de las mayorías

nacionales, que carecen de organización <sup>1/</sup>. El resultado inevitable de la acción pública en el campo distributivo fue una acentuación de las desigualdades sociales. Los desequilibrios en la distribución del ingreso y la extrema pobreza no serían entonces el producto de la acción de las fuerzas del mercado sino la consecuencia inevitable de las políticas estatales que pretendían aliviarla. Era también al amparo de políticas económicas discrecionales, que aparentemente beneficiaban a los más desposeídos, como se formaban las grandes fortunas personales <sup>2/</sup>.

1/ Así, por ejemplo, se señala que las conquistas sociales logradas en el pasado, como por ejemplo, la fijación de salarios mínimos y la ley de inamovilidad, protegieron a los trabajadores organizados, pero al precio de acentuar las desigualdades entre los asalariados y deprimir las oportunidades de empleo, perjudicando en definitiva a los más pobres; las prácticas monopólicas que, al amparo de la legislación laboral, podían realizar los colegios profesionales, los trabajadores calificados o ciertos gremios (cobro de aranceles mínimos, restricciones al ejercicio de la actividad, etc.) perjudicaban al resto de la comunidad y en particular a los más débiles; los controles de precios a los bienes esenciales restringieron la producción de esos bienes generando así mayor desocupación; la alta protección frente a la competencia externa promovió estructuras monopólicas y altos costos que recayeron sobre las mayorías en la forma de más altos precios; etc. Ver, entre otros S. De Castro, en El Mercurio, 15 de febrero de 1976 y P. Baraona en El Mercurio, 14 de abril de 1977.

2/ Ante la pregunta de si la política económica del gobierno beneficiaba a los más ricos, P. Baraona respondía: "Preguntaría por un solo rico hecho durante este gobierno y preguntaría también cuándo nacieron los que podríamos llamar, en términos relativos, ricos. Y ahí se podría verificar que normalmente la forma fácil de hacer fortuna es cuando la política económica es discrecional, cuando hay una tasa de interés distinta para cada uno, cuando hay posibilidades de hacer favores a través del comercio exterior, cuando hay protección excesiva a la industria, cuando hay grandes franquicias tributarias o de otro orden. Es ahí donde se incuban las grandes fortunas..." Revista Ercilla N° 2162, 5 de enero de 1977.

Para asegurar la "igualdad de oportunidades" el Estado debe abstenerse de toda forma de intervención y limitarse a garantizar a los más pobres un consumo mínimo que les permita incorporarse a la competencia en el mercado. Pero, incluso en la búsqueda de ese propósito, debe actuar a través de mecanismos indirectos y "neutros", distribuyendo ingresos a través de la tributación, de la composición del gasto social y de subsidios dirigidos a los más pobres, y esto en un contexto de gestión privada. Para los neoliberales no existen otras reivindicaciones de regulación estatal frente a los resultados de la competencia que puedan legítimamente esgrimir el argumento de la igualdad o de la justicia social. Las desigualdades que en el mercado se generen y la forma de jerarquización social que ellas produzcan son el resultado de un ordenamiento generado por un mecanismo "neutro" y, en consecuencia, justo. La posición que cada individuo pase a ocupar en él estará dada sólo por su talento y esfuerzo y no por su capacidad de presión o de negociación con otros grupos o clases <sup>1/</sup>.

El énfasis se desplaza de ese modo desde una igualdad social, concebida como responsabilidad social, a otra entendida como tarea que debe ser abordada individualmente. Sin embargo, los neoliberales siguen utilizando en su discurso la noción de justicia social como meta del gobierno. Pero ese concepto se redefine. La justicia social imperaría cuando

---

<sup>1/</sup> En cuanto a los desequilibrios en la distribución del ingreso y a la formación de grupos de poder económico que ello traía consigo, El Mercurio afirmaba que ese era un problema que no debía ser considerado puesto que "si la libertad económica y la severidad monetaria (daban) el triunfo a las empresas más capaces y los empresarios más idóneos acumulaban poder económico, no (había) motivos para asustarse", El Mercurio, 20 de octubre de 1975.

se ha extirpado todo aquello que pueda violar el principio de la generalidad de las normas económicas; es decir, todo aquello que impide la total reciprocidad en las transacciones <sup>1/</sup>. El concepto tradicional de la justicia social, en cambio, al pretender compensar desigualdades reales distribuyendo beneficios al margen del mercado, violaría ese principio, convirtiéndose en fuente de injusticias y desigualdades.

De ese modo, los neo-liberales invierten los términos: al orden "débil" o "blando" de la justicia social clásica oponen el orden de la "fortaleza" y la "reciedumbre", que es aquél que surge del mercado. Este último permite el triunfo de los más capaces, de los más esforzados, "impulsa la actividad creadora y valoriza la superación personal, dando así un verdadero sentido a la moral del esfuerzo y al cumplimiento del deber" <sup>2/</sup>. Asimismo, el orden del mercado castiga implacablemente a los que se equivocan, a los ignorantes, a los

---

<sup>1/</sup> "El sistema que se está construyendo en Chile compatibiliza el crecimiento económico y la justicia social y hace que el progreso económico de hombres y empresas sea un fiel resultado del valor de sus servicios a los demás", P. Baraona en Dirección de Presupuesto (1978) pág. 35.

En palabras de De Castro: "Quedó atrás un régimen cambiario discriminatorio que sólo premiaba a los que tenían capacidad de presionar. Quedó atrás un régimen de comercio exterior discrecional; un régimen crediticio que traspasaba ingresos de muchos ahorrantes a los pocos que tenían influencia en la banca; un régimen arancelario tremendamente injusto contra los trabajadores, la agricultura y la industria exportadora. Quedó atrás un régimen de fijaciones de precios, tarifas, contingentes de producción y otras intervenciones que la práctica demostró como ineficiente, injusto con los más débiles y fuente de todo tipo de corrupciones. Quedó atrás un régimen preferente para la inversión extranjera. Quedó atrás en fin el aparente gasto social del gobierno que no iba precisamente a paliar las necesidades urgentes de los más pobres", en Dirección de Presupuesto (1978) pág. 304.

<sup>2/</sup> R. Kelly, en Dirección de Presupuesto (1978), págs. 373-380.

incapaces y a los que no cumplen las reglas de los contratos<sup>1/</sup>. El "socialismo mediocrizante" de la justicia social, en cambio, aplastaría a los fuertes y premiaría la ineficiencia, la ignorancia y la debilidad de aquellos que le temen al mercado y que prefieren recurrir al Estado y a los favoritismos políticos para que los protejan<sup>2/</sup>.

La igualdad, concebida como igualdad ante el mercado ("de oportunidades") sería incompatible entonces con la existencia de un aparato estatal hipertrofiado y el consiguiente poder discrecional de las burocracias públicas. Pero sería incompatible también con la existencia de cualquier organización política o corporativa cuya capacidad de presión permita a sus miembros escapar al veredicto impersonal y, en consecuencia, "justo", del mercado.

---

1/ Discurso de P. Baraona en ENADE, en Dirección de Presupuesto (1978) págs. 349 a 355.

El Alnte. Merino era aún más explícito al caracterizar a la economía necliberal. Frente al elevado número de quiebras que se estaba produciendo, señalaba! "...caerán los que tengan que caer. Porque así es esto. Es la selva del mundo de la vida económica. Una selva de animales salvajes, donde el que pueda matar al del lado, lo mata. Esa es la realidad". Revista Ercilla N° 2165, 26 de marzo de 1977.

2/ En palabras de Baraona:

"En este país se educó a todo el mundo, empresarios y empleados, en la debilidad. Para educarlos en la fortaleza hay que pagar el costo del desempleo temporal, de la quiebra de empresas, sino...nunca los chilenos seremos responsables".

Y después de afirmar que la quiebra era "un elemento consustancial al sistema" continuaba:

"Es que estábamos acostumbrados a la estafa, no a la quiebra. En el esquema económico del mercado hay quiebras y quiebras grandes. Es una economía dirigida dicen "pobrecito; les vamos a dar un crédito". Y resulta que ésta es una forma poco recomendable de subsidiar la ineficiencia". Revista Cosas N° 10, 17 de febrero de 1977.

A partir de estas nociones de libertad e igualdad, los neoliberales critican la democracia tradicional. En ella, la "pasión igualitaria" habría sepultado la verdadera igualdad al convertirse en fuente de favoritismos y discrecionalidad. Además, habría alentado un intervencionismo que terminó por asfixiar la libertad de las personas hasta convertir en "letra muerta" los derechos políticos que la Constitución consagraba. Es decir, la democracia en el pasado tomó el partido de la igualdad en contra de la libertad, falsa antinomia que preside toda la estructuración del discurso neoliberal. En la medida que la libertad y los derechos de las personas se hacen valer en el mercado y no en la esfera del Estado y de la política, la "verdadera" democracia es la económica y ésta sólo queda garantizada por una economía capitalista de libre mercado. La presión democratizadora sobre el Estado, en cambio, al crear restricciones a la libertad económica, contiene un germen totalitario que termina inexorablemente negando al individuo sus derechos fundamentales. La inconsistencia entre el reconocimiento de derechos políticos ilimitados y las restricciones al ejercicio de la libertad económica explicaría por qué en el pasado la letra constitucional no logró impedir el creciente "totalitarismo".

De ahí que la democracia como ideal ético-político desaparezca para convertirse en un simple medio, en un procedimiento para organizar una "sociedad libre", que es aquella en la cual se respeta la libertad económica y la igualdad formal de los individuos en el mercado. La "sociedad libre", en consecuencia, no alude a las libertades democráticas o a los derechos políticos tal como son reconocidos por la teoría democrática, sino a un sistema político que organiza su economía en base a mercados libres y competitivos.

Es evidente que con estas premisas, de supuesta validez universal, los neoliberales logran justificar el autoritarismo político y hacerlo compatible con una economía ultraliberal. Sin esto el discurso no habría logrado coherencia lógica ni peso cultural al interior del bloque dominante. Más aún, el autoritarismo es convertido en una exigencia de la igualdad y la libertad personal y por tanto de la "verdadera" democracia en tanto crea las condiciones para la plena vigencia de un régimen de libertad económica. Se lo define por ello como una estructura previa a la democracia <sup>1/</sup>. En efecto, un marco político autoritario permitiría neutralizar las presiones y vencer las resistencias de aquellos que se ven afectados por las reformas liberalizadoras. De allí que, mientras no hubiesen culminado los cambios económicos y sociales que conducirían a una economía libre, no se encontrarían sentadas las bases para una democracia sólida. Subsistirían aún las "tentaciones totalitarias" que amenazarían con hacer que todo volviera atrás.

Pero, dentro de esta perspectiva, el autoritarismo no constituye sólo una fase transitoria que debe prolongarse hasta que se hayan erradicado las amenazas del pasado en sus raíces más profundas (el "estatismo socializante" y la "demagogia"). Detrás de su aparente transitoriedad, el autoritarismo emerge como un elemento constitutivo de la "sociedad libre". También ella requiere de un poder político fuerte y enérgico que permita defender la realidad de un mercado siempre amenazado por las interferencias políticas y las presiones de los grupos de interés. Por eso, la crítica de los

---

<sup>1/</sup> Baraona afirmaba que "habían ciertas estructuras, al menos en lo económico, que (eran) previas a una democracia". Revista Ercilla N° 2162, 5 de enero de 1977. Se lo definió también como fórmula política "pre-democrática".

neoliberales se vuelca sobre el intervencionismo en el plano económico y social y no sobre el poder político del Estado <sup>1/</sup>. En este sentido, De Castro aclaraba: "La efectiva libertad de la persona sólo se garantiza a través de un gobierno autoritario que ejerce el poder a través de normas impersonales, iguales para todos" <sup>2/</sup>.

III. El programa económico en aplicación se fundamenta en un saber absoluto de carácter científico: la "ciencia económica moderna".

El programa económico no es presentado solamente como un imperativo ético. El constituiría además el único que cuenta con el respaldo de la autoridad inapelable del saber científico.

La divulgación del mito de la cientificidad absoluta de la política económica permitía a los intelectuales neoliberales negar la existencia de alternativas económicas y consagrar de ese modo cada una de las medidas adoptadas como las únicas válidas o factibles. En efecto, frente a una conducción económica que se apoya en la "verdadera" ciencia económica, no existen otros caminos para eliminar la inflación o superar el estancamiento económico ni para construir una sociedad en la cual imperen la libertad, la igualdad y el progreso. Las

<sup>1/</sup> P. Baraona: "Aunque parezca un contrasentido -pero no lo es- un gobierno fuerte y autoritario es y debe ser todo lo contrario de un gobierno arbitrario. Hay demasiados ejemplos de países con la carátula de democracia, pero que más bien se caracterizan por gobiernos débiles y arbitrarios. En Chile no hay ahora discriminación en materias económicas. Porque un gobierno autoritario es un gobierno fuerte en la defensa de normas iguales para todos". Revista Ercilla, N° 2162, 5 de enero de 1977.

<sup>2/</sup> El Mercurio, 15 de febrero de 1976.

críticas no serían más que el producto de la ignorancia o la defensa solapada de intereses particulares.

A la racionalidad superior y supuesta neutralidad valorativa de los principios que emanan de la ciencia y de la técnica, se oponen las "ideologías" que habrían regido las políticas económicas en el pasado <sup>1/</sup>. Estas últimas respondían a las presiones, a los favoritismos políticos o a los acuerdos entre grupos, por lo que sólo realizaban intereses parciales, opuestos al interés general. La neutralidad de la ciencia que presidía la gestión económica en cambio, avalaba el carácter universal del programa y de cada una de las medidas aplicadas. El camino hacia una sociedad libre, próspera y pujante se encontraba "plagado de sacrificios y abstinencias", pero los instrumentos elegidos aseguraban que esos costos se distribuirían entre todos los chilenos por igual.

Así, a la definición dogmática de la libertad y la igualdad, que por principio no admiten alternativas, se añade ahora la validez a priori de los medios para acceder a ellas: la aplicación de los principios que emanan de la "teoría económica moderna". Ni el fin ("la sociedad libre") ni los medios (la política económica en curso) son electivos sino los únicos racionales y universales.

1/"Nosotros pensamos que una de las deficiencias básicas de la antigua institucionalidad chilena es la no consideración de la economía como ciencia en las decisiones políticas. Caricaturizando un poco, podría decirse que la política aparecía como un saber revelado desde alguna parte, o estudiado en un lugar poco conocido, ajeno a los conceptos económico-científicos. Esta separación de lo que se llama la política y la economía generó en buena medida, la crisis institucional que el país sufrió, y que culminó durante el gobierno de la Unidad Popular". Bardón, A., en Informe Géminis, primer trimestre, 1978, pág. 87.

El ropaje científico con que se presenta y difunde el mensaje neoliberal desemboca en una concepción tecnocrática del poder que sacraliza a los "expertos", a los iniciados en ese saber absoluto, como los únicos capaces de conducir la sociedad hacia un nuevo orden. Para los neoliberales, la sociedad "tecnificada" no es aquella que incorpora la voz de los gremios al proceso de decisiones. Si los "expertos" son los únicos portadores de esa Verdad revelada que permite realizar los intereses generales, la participación de los gremios se convierte en un obstáculo. Ellos sólo defienden intereses parciales, opuestos a la universalidad de la racionalidad científica, interfiriendo así en la aplicación de las recomendaciones que emanan de la ciencia económica. En esa concepción tecnocrática, ninguna organización política o corporativa puede oponerse a una medida decidida por los expertos. Sólo ellos actúan movidos por esa racionalidad superior, de la que carecen las ideologías o los intereses <sup>1/</sup>.

El tecnocratismo de los neoliberales resfuerza su concepción autoritaria del poder: los "expertos", únicos depositarios del saber científico, deben contar con el respaldo de un poder político fuerte y concentrado -aunque no intervencionista- que les permita someter al conjunto de la sociedad a las exigencias que impone la construcción del orden que dicta la Verdad científica.

---

<sup>1/</sup>"Por muchos años se ha escuchado sobre la necesidad de postergar decisiones técnicas obvias, invocando razones de orden político. Cuando esto ocurre, algo anda mal en el sistema porque las ideologías no pueden oponerse a la lógica científica. Desde el momento en que lo hacen, algo anda mal en la ideología o en el pensamiento político". A. Bardón, en Informe Géminis, primer trimestre 1978, pág. 89.

A través de la persistente y dogmática reiteración de las premisas anteriores, el equipo de tecnócratas neoliberales logró concitar la adhesión del conjunto de la burguesía y de las FF.AA. al proyecto económico global y consiguió persuadir acerca de la necesidad de su progresiva profundización, pese a la magnitud de sus costos y a su carácter nítidamente excluyente. Será posteriormente a partir de esas mismas premisas aplicadas al terreno político y laboral como constituirán las bases de una hegemonía que, trascendiendo lo económico, permitirá al neoliberalismo desplegarse como ideología global y totalizadora, desplazando a las demás corrientes ideológicas del bloque dominante.

### III. La evolución del discurso político

A diferencia de lo que ocurre en el ámbito económico y en el campo laboral, en los cuales existe una relativa continuidad ideológica, en el discurso político es posible distinguir en esta fase dos etapas, separadas por el anuncio del Plan de Chacarillas en julio de 1977. Durante la primera, predominan la retórica, el lenguaje y los principales temas de la doctrina militar de la Seguridad Nacional. A partir de los anuncios de Chacarillas, en cambio, comienza la primacía de una corriente ideológico-política "institucionalizadora". En lo que sigue examinaremos, primero, los rasgos centrales del discurso político de la primera etapa, para luego analizar la reestructuración del campo ideológico que se produce junto con los anuncios de Chacarillas.

#### 1. La primacía de la doctrina de la Seguridad Nacional

En otras experiencias autoritarias la Doctrina de la Seguridad Nacional ha predominado durante la fase inicial, como justificación del quiebre institucional y del uso de la represión. En Chile, en cambio, su importancia llega al apogeo, desplazando al tradicionalismo católico, cuando se pone en marcha la política económica de shock en abril de 1975, para declinar a mediados de 1977.

La matriz ideológica fundamental del discurso es muy simple<sup>1/</sup>. Ella se encuentra centrada en la idea que la seguridad de la nación y la sobrevivencia misma de la sociedad se encuentran en grave peligro, debido a la acción de un poderoso enemigo externo, el "comunismo internacional". Convertido en instrumento al servicio del "imperialismo soviético", actúa internamente, "infiltrando la sociedad y corroyendo sus principios y valores esenciales" con el propósito de apoderarse del Estado desde dentro<sup>2/</sup>. Para realizar su labor de destrucción e infiltrar los núcleos vitales del tejido social, el adversario se vale no sólo de medios militares sino, sobre todo, de las propias instituciones y recursos internos de la sociedad, sean estos económicos, culturales, sociales o políticos e incluso religiosos.

La definición del enemigo como encarnación del mal, convertido en una amenaza permanente, impide considerar que se trate de "personas humanas"<sup>3/</sup>. Carece entonces de derechos,

1/ Conceptos Básicos de la Doctrina de la Seguridad Nacional en su versión actualizada, von Arnagada y Garretón (1978), Brunner (1982) y Munizaga y Ochsenius (1982).

2/ General Pinochet, Mensaje del 11 de septiembre de 1975, en El Mercurio, 12 de septiembre de 1975.

3/ El General Pinochet señalaba por entonces:

"En la actualidad, la soberanía del Estado no depende sólo de su integridad territorial. La organización política, económica y social deben hoy además constituirse en garantía eficaz contra otro peligro que es el intento del comunismo internacional, convertido en instrumento del imperialismo soviético, por apoderarse de los estados desde adentro. Para ello, cuenta con sucursales en cada país, que son los partidos comunistas, siempre ayudados por otros favorables o descendientes al marxismo, que les allanan el terreno o les aseguran impunidad". Mensaje del 11 de Septiembre de 1975.

En su Mensaje del 11 de septiembre de 1976, definía nuevamente al enemigo: "El marxismo no es una doctrina simplemente equivocada, como ha habido tantas en la historia. No. El marxismo es una doctrina intrínsecamente perversa, lo que significa que todo lo que de ella brota, por sano que se presente en apariencias, está cargado por el veneno que corroe su raíz (...). No obstante, la realidad contemporánea indica que el marxismo no

(Continúa en pag. siguiente)

lo que autoriza para hacerlo víctima de cualquier tipo de persecución y represión, o incluso aniquilarlo físicamente, sin que ello plantee mayores problemas morales o políticos.

El concepto de "enemigo absoluto" sirve de fundamento para la guerra "total y permanente" que es preciso librar contra el marxismo. A partir de esa noción se tematizan los problemas del Estado y de la política. No se trata de una guerra convencional puesto que es una guerra contra un enemigo interno, que ataca sirviéndose de los recursos de la propia sociedad, tanto físicos como humanos y culturales<sup>1/</sup>. No es por lo tanto una guerra que se limite a lo militar sino que abarca todos los ámbitos y actividades de la vida nacional, ya que hay que impedir que el enemigo infiltre el tejido social. Es preciso, en consecuencia, combatir toda forma de de sorden, toda expresión de "demagogia" o todo desajuste en el proceso productivo, ya que éstos son los instrumentos de que

---

(Continuación nota 3/ de página anterior)

es únicamente una doctrina intrínsecamente perversa. Es además una agresión permanente, hoy al servicio del imperialismo soviético". El Mercurio, 12 de septiembre de 1976.

1/ "La conquista territorial directa es reemplazada así por la infiltración de los centros vitales de los países libres que ingenuamente les van permitiendo el acceso al control sindical, universitario y especialmente, de los medios de comunicación social. Hasta los sectores eclesiásticos que, por definición debieran ser uno de los más sólidos diques de contención contra esa avalancha, han sufrido la penetración marxista dentro de sus propias filas". General Pinochet, Mensaje del 11 de septiembre de 1975. El Almirante J.T. Merino definía al enemigo y a la guerra necesaria para combatirlo con las siguientes palabras: "Un enemigo monolítico, impenetrable, que ha llegado a adquirir una tecnología tan buena como la del sistema democrático, pero exclusivamente para destruir. Y pretende el dominio total del mundo. Entonces, para combatir a ese bandido monolítico, que no da la cara, que tiene como religión la mentira, ¿qué sistema tiene que elegir el que tiene que combatirlo? Solo la Guerra, eso no lo dudo, y ello antes que acabe el siglo", Revista Ercilla N° 2165, 26 de enero de 1977.

se vale el adversario para debilitar las sociedades y "dejar caer sus garras sobre ellas en el momento oportuno, para convertirlas en nuevos satélites del imperialismo soviético"<sup>1/</sup>.

Miradas así las cosas, las Fuerzas Armadas aparecen exaltadas como la única institución capacitada técnica y moralmente para garantizar la seguridad de la nación, debiendo asumir entonces la conducción del Estado y concentrar en sus manos todo el poder político. Sólo así estarán ellas en condiciones de colocar al conjunto de la sociedad bajo su protección y de someter a todas las instituciones y actividades nacionales, salvo las económicas, a las exigencias impuestas por la guerra.

Al expandir la esfera del conflicto bélico, la concepción de la "guerra total y permanente" terminaba militarizando el orden social y desdibujando progresivamente las fronteras entre lo político y lo militar: la política debe subordinarse a las exigencias de la guerra.

Este marco teórico permitió al régimen desarrollar un discurso ideológico en la cual la libertad (valor central en la retórica oficial inicial) quedaba subordinada al orden y a la seguridad personal, las cuales se transforman así en valores sociales superiores. En torno a ellas se reformulan ahora los demás conceptos ya que para asegurar el orden es necesario subordinar a él cualquier otro valor o la vigencia de

---

<sup>1/</sup> General Pinochet, Mensaje del 11 de septiembre de 1975.

cualquier otro principio<sup>1/</sup>.

Las categorías y el lenguaje del tradicionalismo católico continúan presentes durante esta sub-fase en el discurso oficial, pero sus contenidos son desvirtuados en la medida en que se ven subordinados a necesidades de seguridad interna o que son redefinidos mediante la analogía de la guerra<sup>2/</sup>. Así por ejemplo, el reconocimiento de la persona humana con derechos naturales y superiores al Estado, es sustituido por una concepción que no percibe contradicciones entre el Estado y los particulares o que incluso subordina los derechos de estos últimos al primero, a fin de que aquel pueda defender

---

1/ En palabras de E. Ortúzar

"...el derecho a la seguridad personal, a la paz y tranquilidad social (...) son esenciales para que las personas puedan gozar realmente de la libertad y sus demás derechos básicos y lograr su plena realización. El desorden, la violencia y la subversión hacen imposible el ejercicio de esos derechos y, como ocurriera en el pasado, pueden llegar hasta poner en grave peligro o entorpecer seriamente la acción de la propia justicia llamada a resguardarlos". El Mercurio, 10 de julio de 1977.

2/ Incluso en el discurso de El Mercurio -antes uno de los principales defensores del proyecto tradicionalista- se puede apreciar un giro ideológico hacia un esquema conceptual similar al de las doctrinas de la seguridad nacional. Así, por ejemplo, en sus comentarios políticos de su edición del 7 de septiembre de 1975, a propósito del segundo aniversario del golpe, señalaba:

"La aureola de sangre de esa fecha no la priva de su profundo significado espiritual. Casi nunca la historia se amasa con buenas palabras y con frecuencia la sangre es un ingrediente doloroso pero inevitable de las grandes definiciones en la vida de los pueblos y de la humanidad". A comienzos de 1977 muchos de sus argumentos seguían respondiendo al mismo marco teórico. En un editorial afirmaba:

"La esencia del régimen debe salvaguardarse a toda costa. Consiste en sostener los valores humanos fundamentales y eternos contra la embestida materialista y totalitaria. Tal fue el sentido del pronunciamiento militar y de su victoria. Un triunfo de la espada, por cierto. Un triunfo militar que va más allá de sus objetivos profesionales y que significa un viraje a fondo en la historia de Chile", El Mercurio, 22 de marzo de 1977.

los "intereses superiores de la nación". En el nuevo discurso se legitima cualquier restricción -o la directa negación- de las libertades civiles o de los derechos de las personas en nombre de la libertad supuestamente amenazada de la mayoría o de la protección de derechos considerados más fundamentales<sup>1/</sup>. Restringir ciertas libertades, como por ejemplo, la de expresión o de organización, no significaría coartarlas, sino protegerlas, "...al preservarlas de la destrucción a que están expuestas si se (dejara) crecer libremente a quienes pretenden conculcarlas"<sup>2/</sup>.

Los derechos humanos, además, no serían todos de igual jerarquía, por lo que sería preciso restringir algunos para asegurar la plena vigencia de otros más importantes<sup>3/</sup>. Estos últimos son la seguridad, la tranquilidad pública, el orden y la paz social<sup>4/</sup>.

---

1/ "No es igual una restricción que se aplica como requisito de convalecencia del cuerpo social para defender su integridad y permitir el posterior ejercicio sano del derecho antes restringido, que cuando ella se impone como simple vehículo para avanzar hacia la destrucción de toda forma de libertad", General Pinochet, Mensaje del 11 de septiembre de 1975, en El Mercurio, 12 de septiembre de 1975.

2/ Ibid.

3/ "Aún entre los derechos naturales existen algunos más fundamentales e importantes que otros. Lo normal es que se pueda simultáneamente disfrutar del ejercicio de todos ellos. Pero cuando el cuerpo social se enferma, ello es imposible. Ello es justamente el signo de una anomalía política, que exige la vigencia de un régimen jurídico de excepción. En él se limita en mayor o menor medida, o incluso se suspende, el ejercicio de algunos derechos, para asegurar la vigencia de otros más importantes" General Pinochet, Mensaje del 11 de septiembre de 1975.

4/ En relación a esta subordinación de la libertad al orden, el General Pinochet señalaba: "La inmensa mayoría de nuestros compatriotas acepta y respalda esas restricciones, porque comprenden que ellas son el precio necesario de la tranquilidad, el orden y la paz social". Mensaje del 11 de setiembre de 1975.

También otros conceptos fundamentales del tradicionalismo católico se ven rearticulados al nuevo discurso, confiriéndoles así nuevos significados. El bien común, por ejemplo, es redefinido para incluir, como elemento constitutivo, a la seguridad nacional y al desarrollo económico, lo que termina desvirtuando completamente su contenido<sup>1/</sup>. Asimismo, la subsidiariedad debería quedar supeditada a las necesidades del orden y la seguridad nacional cuando éstos así lo exigieran (Ortúzar, 1976), lo que en la práctica constituye la negación misma de aquel principio. En efecto, se invocan razones de seguridad para privar de independencia y libertad a las organizaciones intermedias cuya autonomía había sido considerada, en el proyecto originario, condición necesaria para que pudieran constituirse en el ámbito de ejercicio de la libertad personal y en canal preferente de participación ciudadana. Ahora se afirma que la politización a que éstas fueron arrastradas en el pasado facilita el camino para que el enemigo penetre, con su acción desquiciadora, los centros vitales de la sociedad. Ello haría necesario restringir y controlar las actividades de los cuerpos intermedios hasta una vez lograda su total despolitización.

Fácil es percatarse que dentro de este marco doctrinario la situación de emergencia deja de constituir algo excepcional y se convierte en una característica permanente de la

1/ "Seguridad Nacional, incluida la auténtica tradición, y el desarrollo nacional, tanto espiritual como material, aparecen así como elementos integrantes del bien común de una comunidad determinada". General Pinochet, Mensaje del 11 de septiembre de 1975.

vida política. Se debilita así la concepción finalista de la "nueva sociedad" por construir, que en la primera fase servía para legitimar los sacrificios impuestos por la acción represiva y por las transformaciones económicas.

Es cierto que ya en la fase anterior habían desaparecido del discurso algunos componentes centrales del proyecto fundacional de inspiración gremialista/tradicionalista (en particular aquellos de signo más nítidamente corporativistas), al revelarse incompatibles con una economía liberal. Pero la influencia predominante de la doctrina de la seguridad nacional durante esta segunda fase termina por sepultar el resto de los elementos medulares del proyecto fundacional, aunque no se lo reconozca explícitamente. De los tres ejes temáticos en torno a los cuales dicho proyecto se organizaba, la crítica al intervencionismo estatal, el repudio a la política democrática y el anticomunismo, el nuevo discurso político privilegia abiertamente el último elemento, desembocando así en una concepción militarista de la política y el Estado. La idea de fundar un nuevo orden social en el cual se minimizara el poder estatal intervencionista y se fortaleciera la autonomía de la sociedad frente al Estado se ve de ese modo desplazada por otra en la cual el Estado debe asumir el control de todas las actividades e instituciones nacionales (con excepción de las económicas). Un discurso de esa naturaleza no servía para concebir un orden social que fuera más allá de la consagración institucional de la situación de emergencia (Arriagada y Garretón, 1978).

## 2. El plan de Chacarillas y el predominio de las corrientes "institucionalizadoras"

El 9 de julio de 1977 el General Pinochet anunció en Chacarillas su plan de institucionalización política, en el que por primera vez se refiere no sólo a las metas del gobierno militar, sino además fija plazos para la normalización política del país.

El discurso de Chacarillas parece constituir un hito decisivo en la evolución político-ideológica del régimen, en particular en lo que se refiere a la definición del modelo político de la "democracia protegida". En torno a él se produjo un reordenamiento y una pugna entre las diferentes fuerzas y corrientes ideológicas del bloque gobernante, al interior de la cual adquirió primacía una tendencia que podríamos denominar "institucionalizadora"<sup>1/</sup>. Esta última logró desplazar a las doctrinas castrenses de la seguridad nacional, las que a partir de entonces pasaron a ocupar un lugar subordinado al interior del espectro ideológico oficial.

¿Qué factores determinaron el surgimiento y predominio en el plano político de una ideología "institucionalizadora"?

---

<sup>1/</sup> También los nacionalistas-corporativistas presionaron en esta fase por una pronta institucionalización del régimen que pusiera fin su "hermetismo". Pero con ello aludían al establecimiento de una Cámara Legislativa con representación funcional durante la transición y no a la fijación de plazos para la vuelta a la normalidad democrática.

a) Las circunstancias previas:

Hasta fines de 1976 no se detectaba al interior del bloque dominante indicio alguno de la presencia significativa de fuerzas "institucionalizadoras", o "aperturistas", según se las denominó. El aplazamiento de una definición constitucional era justificado argumentando que la realidad nacional se encontraba en pleno período de evolución debido a las profundas transformaciones que se estaban produciendo en la realidad económica y social. Esos cambios debían ser recogidos por la Carta Fundamental, por lo que era necesario postergar su elaboración hasta que las nuevas realidades se hubieran consolidado<sup>1/</sup>.

Es cierto que durante el primer semestre de 1976 algunos sectores manifestaron inquietud frente a las evidencias de una progresiva erosión de la legitimidad inicial del régimen. Una serie de problemas no resueltos afectaban el prestigio del gobierno: los excesos de las fuerzas de seguridad las crecientes tensiones y conflictos del gobierno con la

---

<sup>1/</sup> J. Guzmán explicaba: "Un sistema constitucional deber ser un traje a la medida del cuerpo social y si éste está en una fuerte ebullición y cambio interno, sería precipitado pretender un traje listo antes de que los contornos del cuerpo social estén definidos". Más adelante resumía, explicitando el criterio de metas y no de plazos: "En definitiva, pienso que lo importante es que la fruta se saque del árbol cuando esté madura. Ni tan temprano que ella esté verde, ni tan tarde que pueda podrirse. No soy de los que piensan que este gobierno debe durar lo menos posible ni tampoco de los que creen que deba ser eterno. Pienso que debe durar todo lo que sea necesario, con la evolución gradual hacia el futuro régimen institucional que la reali ad vaya aconsejando". Revista Ercilla, N°2135, 30 de junio de 1976.

Iglesia a propósito de los derechos humanos; el progresivo aislamiento internacional del país, agravado por la política exterior de Carter; el elevado costo social impuesto por una política económica que, después de tres años de severas restricciones, aún no mostraba resultados alentadores; etc. El deterioro del prestigio del gobierno se veía agravado, a juicio de algunos, por la ausencia de cualquier modalidad de participación ciudadana y la creciente incomunicación entre gobernantes y ciudadanía<sup>1/</sup>. Sin embargo, no eran estos considerados motivos suficientes para poner fin a la emergencia política o fijar plazos a la permanencia de las Fuerzas Armadas en el poder. Los críticos se limitaban a sugerir ajustes y readecuaciones menores, como diferentes fórmulas destinadas a promover una mayor participación civil en el gobierno y, a veces, a diferenciar el régimen -que debía seguir siendo castrense- del gobierno, que había de ser conducido básicamente por civiles, bajo la tutela inmediata de las Fuerzas Armadas<sup>2/</sup>.

Sólo a comienzos de 1977, ante una agudización de la crítica situación política y frente al peligro de un endurecimiento y de una eventual militarización del régimen,

---

1/ Las únicas expresiones de participación que para entonces admitía el sistema eran el Consejo de Estado y la colaboración de personas cuyo concurso fuera requerido por la autoridad para la elaboración de proyectos de decretos, leyes, y ello también con carácter consultivo o asesor.

2/ Tal era el caso de los grupos nucleados en torno a al Revista Qué Pasa (ver por ejemplo, el N° 250, del 5 de febrero de 1976) y de El Mercurio.

surge una tendencia que plantea la necesidad de salir del inmovilismo y de avanzar ("sin precipitaciones pero con decisión y constancia") hacia una efectiva institucionalización política del país.

El detonante que desencadenó esa reestructuración del campo ideológico fue la coyuntura crítica que se produjo a comienzos de ese año al eliminarse el recurso de protección en situaciones de emergencia a causa de la enmienda introducida al Acta Constitucional N° 4. La reforma constitucional, en cuya preparación no participaron ni la Comisión Constitucional ni las Comisiones Legislativas, no consultándose ni siquiera al Consejo de Estado, fue justificada por el gobierno en términos de "estrictos y convenientes criterios de Seguridad Nacional"<sup>1/</sup>. Ello desencadenó una crisis política interna que se vería más adelante agravada por otros hechos que también apuntaban en la línea de un afianzamiento del carácter autoritario del régimen<sup>2/</sup>. En respuesta a esta

---

<sup>1/</sup> Declaraciones del Ministro de Interior Subrogante, E. Montero Marx, en Revista Ercilla N° 2168, 16 de febrero de 1977.

<sup>2/</sup> Entre ellos, cabe destacar la ilegalización de todos los partidos políticos y la disolución de los existentes, entonces en receso; la imposición, en el mes de marzo, de la exigencia de aprobación previa por la autoridad militar para la edición y circulación de impresos nuevos; el anuncio de una cuarta reestructuración del gabinete (el 8 de marzo), acompañada de la petición de renuncia a todos los jefes de servicio de la Administración Pública y de otros funcionarios de confianza del Presidente; nuevos anuncios del Gral. Pinochet, no consultados con la Comisión Constitucional, etc. Otros acontecimientos confirmaban que se estaba viviendo una coyuntura crítica y una intensa pugna en el seno del régimen: rumores de renuncia del Consejo de Estado por no haber sido consultado en materias trascendentales, rumores de fuertes discrepancias al interior de la Junta de Gobierno en torno a un proyecto de reestructuración de los poderes del Estado, declaraciones del Gral. Leigh que revelaban desacuerdos aún más amplios sobre el proceso político con el resto de la Junta, etc.

situación se constituyó, a comienzos de 1977, una corriente "institucionalizadora" que aglutinaba a importantes sectores del régimen. Entre ellos se encontraba El Mercurio y la mayor parte de los personeros del gremialismo<sup>1/</sup>. De ahí en adelante, éstos irán acentuando sus presiones en favor de una definición precisa de objetivos y metas políticas y de un itinerario de las etapas y plazos a través de los cuales se conduciría al país, en forma gradual pero sostenida, hacia la institucionalidad definitiva<sup>2/</sup>.

---

1/ A ellos se añadían los grupos nucleados en torno a la Revista Qué Pasa y miembros de la propia Comisión Constitucional.

También se podría incluir en estas tendencias al General Leigh, quien hacía pública su alarma frente a la lentitud con que se avanzaba en el proceso de institucionalización. En marzo de 1978, el general Leigh Jefe de la Fuerza Aérea insistió en la necesidad de iniciar pronto el proceso de institucionalización (mayor participación civil en el gobierno, efectiva separación de los poderes del Estado en la generación de las leyes, etc.). En declaraciones publicadas por El Mercurio, 17 de junio de 1978, propuso un plazo de 5 años para la total apertura y normalización de la actividad política, reconociendo que él estaba "más apurado" que el general Pinochet. En declaraciones posteriores a un diario italiano lamentó de que faltara aún un itinerario político y señaló la necesidad de contar con una nueva Constitución que rigiera al Gobierno militar durante la transición, El Mercurio, 18 y 20 de julio de 1978.

2/ Consultado al respecto, Guzmán señalaba que "...se (hacía) necesario ir señalándole al país las líneas fundamentales de su contenido (de la futura institucionalidad) y de su itinerario" al tiempo advertía que "si se (postergaba) indefinidamente la creación y puesta en marcha de las nuevas instituciones, dejándolas siempre para "después", se (produciría) de modo fatal una sensación de inmovilismo que (conduciría) más tarde a una ruptura". Revista Qué Pasa Nº 310, 31 de mayo de 1977.

Es difícil precisar el contenido que para entonces tenían las concepciones "institucionalizadoras" ya que sus características centrales se desplegarían con posterioridad a los anuncios de Chacarillas. En todo caso, su rasgo más fundamental y novedoso era la convicción de que si se deseaba impedir la vuelta atrás no se podía continuar postergando una definición en materia de objetivos y plazos institucionales<sup>1/</sup>.

El carácter precipitado del anuncio de Chacarillas revela que la adopción de este programa estuvo destinada principalmente a resolver una crisis política interna, como quedó de manifiesto por lo demás en las declaraciones que hiciera el propio General Leigh<sup>2/</sup>. No cabe duda sin embargo que fue expresión también del triunfo político de las fuerzas "institucionalizadoras"<sup>3/</sup>.

---

1/ Con el transcurso del tiempo, las presiones se acentuaron: Qué Pasa afirmaba: "Lo sustancial, empero, no es el procedimiento sino la decisión firme de llevar al país hacia un régimen de derecho estable y con objetivos propios. El momento ha llegado", Revista Qué Pasa N° 322, 23 de junio de 1977.

El Mercurio, por su parte, insistía en la necesidad de avanzar en la "reconstrucción política" y se pronunciaba en contra de los "absolutismos personales" y de "el poder ilimitado permanente" y a favor del pronto restablecimiento del Estado de Derecho. El lema de todos, incluyendo a J. Guzmán, era "Autoridad fuerte pero no arbitraria".

2/ Este declaró que el plan propuesto por el General Pinochet en Chacarillas no había sido discutido al interior de la Junta. El Mercurio, 12 de julio de 1977.

3/ Además, con el propósito de eliminar las modalidades más deslegitimadoras de la represión, en agosto de 1977 se suprimió la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA). Ella fue reemplazada por la Central Nacional de Información (CNI), sujeta a límites legales más restrictivos, si bien todavía bastante flexibles.

b) Los anuncios presidenciales

En el discurso presidencial, el avance hacia una nueva institucionalidad era concebido como un proceso gradual, que debía alejarse por igual del estancamiento y de la precipitación. Sus etapas se diferenciarían por el diverso papel que en cada una de ellas habrían de jugar las FF.AA. y los civiles y por los instrumentos jurídico-institucionales que las regirían<sup>1/</sup>.

En la primera etapa, que debía quedar terminada a más tardar el 31 de diciembre de 1980, el poder sería ejercido integralmente por las Fuerzas Armadas con la colaboración de los civiles. Durante lo que restaba de esa fase inicial, debían completarse algunas leyes trascendentales, como eran las de trabajo, previsión social y educación.

En la etapa de transición, que tendría una duración de cinco años, las Fuerzas Armadas compartirían el poder político con la civilidad. Ella se caracterizaría por una división formal entre los poderes del Estado, aunque éstos aún no se generarían por sufragio universal. Se contemplaba además la creación y el funcionamiento de una Cámara Legislativa, la que durante la transición sería designada por la Junta de Gobierno.

Finalmente, la etapa de normalización o consolidación se iniciaría con la designación por parte de la Cámara Le-

---

<sup>1/</sup> El Mercurio, 10 de julio de 1977.

gislativa del Presidente de la República. Simultáneamente, se promulgaría la Nueva Constitución Política. En esta etapa "...el poder (sería) ejercido directa y básicamente por la civilidad, reservándose constitucionalmente a las Fuerzas Armadas y de Orden el papel de contribuir a cautelar las bases esenciales de la institucionalidad y la seguridad nacional, en sus amplias y decisivas proyecciones modernas"<sup>1/</sup>.

En relación a los contenidos de la democracia que se postulaba para el futuro, no se avanzaba mucho más: el Estado liberal clásico "ingenuo e inerme" sería reemplazado por una democracia autoritaria, "en cuanto (debía) disponer de una autoridad fuerte y vigorosa"; protegida e integradora, "en cuanto (debía) robustecer el Objetivo Nacional y los Objetivos permanentes de la Nación"; tecnificada, de tal modo que incorporara "la voz de los que saben al estudio de las decisiones" y así "reducir el margen del debate ideológico a sus justas proporciones"; y, finalmente, de auténtica participación social.

La naturaleza e incluso el lenguaje de los anuncios presidenciales ponían claramente de manifiesto que la pugna se había resuelto en favor de la corriente "institucionalizadora". Es cierto que el propósito de fundar un nuevo modelo de organización política había comenzado a germinar desde las primeras etapas del régimen autoritario, según había quedado de manifiesto tanto en la Declaración de Principios como en el Objetivo Nacional, pero había permanecido hasta

---

<sup>1/</sup> Ibid.

entonces como un concepto carente de todo contenido. Desde los anuncios de Chacarillas, en cambio, el discurso político oficial va a estar dominado por la búsqueda de fórmulas político-institucionales capaces de cimentar un modelo político que siendo formalmente democrático, fuera en esencia autoritario y conservador.

A continuación se realiza una descripción de la pugna que se suscitó a raíz de los anuncios de Chacarillas entre las diferentes fuerzas del bloque dominante. En ella se examinan los contenidos ideológicos de las diferentes tendencias y corrientes que se enfrentaron a propósito del futuro institucional del país. Fue al interior de esa disputa donde los neo-liberales terminaron imponiendo sus concepciones, subordinando al final de la fase a las corrientes "institucionalizadoras" que habían predominado hasta entonces.

### c) La propuesta "institucionalizadora"

Los desarrollos de la tendencia "institucionalizadora" dan origen a una corriente fuertemente "legalista" y mucho más pragmática que las anteriores.

Sus postulados doctrinarios y justificatorios recogían muchos de los componentes y contenidos valorativos del tradicionalismo católico y, en menor medida, del nacionalismo y de la doctrina de la seguridad nacional. A partir de ellos modificaba radicalmente los preceptos de la teoría democrática. Así, por ejemplo, usa esta tendencia el

principio de la soberanía de la nación para justificar las restricciones al sufragio universal. Sostiene que no es posible reducir la voluntad profunda de la nación a una mera mayoría electoral, la que podría ser "...expresión de una decisión muchas veces irracional o meramente emocional. Invoca asimismo el concepto de unidad nacional y el ideal de la "integración armónica de todos los sectores sociales", con el consiguiente rechazo a toda concepción de la sociedad basada en "el fomento de la lucha de clases", con el objeto de legitimar la exclusión de la vida política de quienes no acataran ese principio, que para estos efectos son los partidos y movimientos marxistas. Su condena alcanza a los partidos políticos tradicionales, los que también habrían atentado contra la unidad nacional al fomentar conflictos de intereses y perspectivas contrapuestas. Recoge, asimismo esta tendencia el "ideal portaliano" de la autoridad fuerte y justa, que impone el orden por encima de las influencias, lo que le sirve para fundamentar un presidencialismo fuerte. Rescatando estos y otros principios se trata de legitimar el proyecto de una democracia diferente de la liberal, profundamente autoritaria, excluyente y ultraconservadora.

Pese a lo anterior; la ideología "institucionalizadora" constituía una corriente mucho más pragmática que doctrinaria. Su preocupación fundamental no residía tanto en la búsqueda de principios éticos de legitimidad como en el diseño de un "edificio" institucional sólido y eficiente. Constituía sobre todo una propuesta constitucional que en sus orientaciones tendía a colocar las relaciones jurídicas por encima de las relaciones sociales. Su característica fundamental era la pretensión de evitar el retorno al pasado e impedir la introducción de cambios sustantivos en el sistema mediante mecanismos técnico-jurídicos.

De ahí que, además de pragmática, la ideología "institucionalizadora" es entonces profundamente "legalista" o "juridicista". Domina en ella una concepción estatista de la política que deposita una confianza extrema en los mecanismos constitucionales para controlar y dominar a las fuerzas sociales. Ese formalismo jurídico, que tiende a reducir la política a la estructuración del Estado y sus aparatos, explica que la preocupación principal de los "institucionalizadores" se haya limitado a la búsqueda de normas técnico-jurídicas y preceptos constitucionales que resultaran eficaces por sí solos para asegurar la continuidad y estabilidad del orden social.

Esa concepción estrecha de la política era una manifestación más de la declinación que había experimentado el proyecto fundacional de inspiración gremialista/traditionalista de la primera fase y de la incapacidad que hasta entonces habían demostrado los dirigentes políticos del régimen de sustituirlo por un nuevo proyecto de transformación global de la sociedad. Existía ahora la decisión de promover la "institucionalización" para superar el estancamiento que estaba erosionando la legitimidad del gobierno; sin embargo, dicho proceso era concebido básicamente en términos de una institucionalización del Estado y sus diferentes aparatos y no de la construcción de un nuevo orden social. Muy poco se conservaba de la idea original de fundar nuevas relaciones sociales y de avanzar en la elaboración de una nueva Constitución Política sólo cuando ésta pudiera recoger y plasmar jurídicamente los cambios económicos y sociales que hubiere experimentado el cuerpo social. Por el contrario, al situarse

sus supuestos y proposiciones en un plano estrictamente jurídico, el proyecto "institucionalizador" se desarrolló casi con total autonomía de las transformaciones que se estaban impulsando en la economía, aun cuando, según algunos opinaban, ese era el único terreno en el cual el gobierno "había actuado revolucionariamente"<sup>1/</sup>. En relación al sistema económico, el proyecto "institucionalizador" se limitaba a garantizar constitucionalmente la organización capitalista de la economía, reforzando el derecho de propiedad y protegiendo la libre iniciativa económica de los particulares<sup>2/</sup>.

Serán posteriormente las concepciones neo-liberales las que, al adquirir predominio al interior del bloque dominante, habrán de permitir al régimen abandonar el énfasis ideológico defensivo y rescatar la dimensión fundacional.

---

1/ "Qué Pasa, el gobierno y el régimen": Revista Qué Pasa N° 351, 6 de enero de 1978.

Frente a este extremo "constitucionalismo" de los "institucionalizadores", surgieron ciertas discrepancias entre las fuerzas de apoyo del régimen. Sin embargo, ellas apuntaban más bien a la necesidad de abrir un debate público y abierto ya que, según se sostenía, "no de (trataba) de concebir mecánicas astutas como antaño, sino de estructurar un edificio de cadenas sólidas, al cual (adhirieran) todos los chilenos por libre raciocinio y voluntad" Revista Qué Pasa N° 319, 2 de junio de 1977. También El Mercurio criticaba, en sus editoriales, el hermetismo con que trabajaba la Comisión Constitucional: "La institucionalidad no podría resultar de las imaginaciones de grupos minoritarios, sino de un consenso amplio" el que sólo podía lograrse con la información y la crítica pública a las ideas propuestas. (El Mercurio, 22 de enero de 1978). Pero en ambos casos se enfatizaba la construcción de un edificio jurídico adecuado, vale decir, de un esfuerzo situado en el plano estrictamente jurídico-institu

2/ Otras fórmulas que se barajaron y que posteriormente serían abandonadas eran ciertas garantías a la estabilidad del modelo económico a través, de normas constitucionales que garantizaran la estabilidad de las reglas del juego para la actividad privada. Ver Ortúzar, (1976).

En efecto, desconfiando de la eficacia de los frenos constitucionales per se, los neo-liberales propondrán un proyecto revolucionario global, más referido a la sociedad que al Estado, y coherente con los cambios introducidos en el terreno económico. De acuerdo al proyecto neo-liberal, lo básico es la reorganización integral de la sociedad, su estructura de clases, su organización económica, sus instituciones, sus valores y su cultura y el ordenamiento político debe ceñirse funcionalmente a esa nueva realidad.

El "juridicismo" que atravesaba a la ideología institucionalizadora se expresaba en su diagnóstico de la crisis de la democracia chilena. La ruptura institucional de 1973 habría obedecido a las debilidades de la democracia liberal para impedir la penetración del marxismo frente al cual se encontraba "inerte" e "indefensa", y al hecho de que la política hubiese sido realizada principal y casi exclusivamente a través de los partidos. Esto último conduciría fatalmente a la demagogia, al sectarismo partidista y la politiquería y debilita el principio de autoridad, creando así las condiciones propicias para la infiltración del marxismo<sup>1/</sup>.

---

1/ El discurso de las corrientes institucionalizadoras no mencionaba otras causas referidas a las relaciones Estado y sociedad civil que habían sido destacadas por las concepciones ideológicas previas, como eran el sobredimensionamiento del Estado, el divorcio entre el poder político y el poder social, la incapacidad de la clase política de interpretar el "auténtico sentir nacional" al distanciarse y menospreciar el poder social, etc. En el fondo, esta nueva línea de pensamiento se acercaba más a los planteamientos de la Trilateral: los políticos y los partidos, con sus prédicas demagógicas, su oportunismo y su irresponsabilidad, habrían atizado el descontento popular al crear expectativas de participación que generaron una frustración generalizada. Se habría incubado así un cuadro general de descomposición, que fue el que pavimentó el camino a la penetración del marxismo.

(Continúa en página siguiente)

Si la crisis de la democracia se había originado en las deficiencias del sistema político, los peligros del pasado debían conjurarse mediante la construcción de un nuevo ordenamiento jurídico. Era necesario pues crear una nueva democracia, depurada de los vicios que habían favorecido "la acción de sus enemigos", que preservara al país de "...una nueva infiltración del marxismo-leninismo en el aparato gubernativo y en el cuerpo social y que (desalentara) los vicios demagógicos los últimos decenios"<sup>1/</sup>. Con tal propósito postulaban:

- El fortalecimiento de la autoridad presidencial frente a los otros poderes del Estado. Se hablaba de la necesidad de contar con un Ejecutivo fuerte e impersonal, de corte "portaliano", que diera origen a una democracia "autoritaria". Ello debía mejorar la eficiencia gubernamental e impedir que se erosionara su legitimidad. En el fondo, lo que se intentaba era evitar el control de la autoridad por las masas, tal como era concebido en la teoría liberal clásica, para lo cual se proponía dotar al Ejecutivo de atribuciones que le permitieran frenar la presión democratiza-

---

Continuación nota 1/ de página anterior.

En carta a la Comisión Constitucional el General Pinochet afirmaba que el régimen constitucional del pasado se había revelado incapaz de levantar un dique frente a la politiquería y demagogia, las que, por el contrario, muchas veces habían encontrado en él un verdadero estímulo. "El anhelo de alcanzar el poder a cualquier precio llevó a la generalidad de los hombres y partidos que actuaban en la política a un desenfreno por captar votos a través de promesas que resultaban imposibles de cumplir. Es indudable que (la) demagogia creciente favoreció indirectamente la penetración del marxismo, siempre presto a sacar dividendos de las esperanzas alimentadas e insatisfechas..." "El Mercurio, 12 de noviembre de 1977.

<sup>1/</sup> Carta del Gral. Pinochet al Presidente de la Comisión Constitucional, El Mercurio, 12 de noviembre de 1977.

dora de la sociedad sobre el Estado<sup>1/</sup>.

- La creación de nuevos poderes públicos no electos: a la división clásica de los tres poderes del Estado, la corriente "institucionalizadora" agregaba el Poder de Seguridad, el Tribunal Constitucional y el Banco Central, dotados de amplias atribuciones e integrados por miembros designados o por derecho propio, es decir, carentes de representatividad popular.

El Poder de Seguridad debía "velar por la institucionalidad en caso de que en el futuro corriera peligro de ser destruida como había sucedido en el pasado<sup>2/</sup>". Dicho organismo debía consagrar el papel central de las Fuerzas Armadas en el futuro orden político: "contribuir a garantizar la supervivencia del Estado, los principios básicos de la institucionalidad y los grandes y permanentes objetivos de la Nación"<sup>3/</sup>. Al Tribunal Constitucional se le asignaba la tarea de dilucidar eventuales conflictos entre el Presidente de la Repúbli-

1/ En la carta enviada por el General Pinochet al Presidente de la Comisión Constitucional se proponía: "Afianzamiento del sistema presidencial chileno a través de una autoridad fuerte para hacer imperar la ley y el orden, la que debe recibir especial refuerzo ante situaciones de emergencia. Ello supone dotar, además, al Gobierno de las facultades y herramientas necesarias para conducir la política económica y social al margen de indebidas interferencias parlamentarias, las cuales representaban una (...) amenaza para la seriedad y coherencia que ella requiere". El Mercurio, 12 de septiembre de 1977. (Subrayado nuestro).

2/ E. Ortúzar, en El Mercurio, 8 de abril de 1978.

3/ Carta del General Pinochet al Presidente de la Comisión Constitucional, El Mercurio, 12 de noviembre de 1977.

ca y el Parlamento o entre el primero y la Contraloría.

La autoridad presidencial vería acentuado su poder frente al Congreso. Pero el control del Ejecutivo y, en definitiva, la estabilidad y continuidad de un orden político ultraconservador, quedaría en manos de las instancias ya señaladas, y no de la voluntad ciudadana, a través de sus representantes en el Parlamento<sup>1/</sup>.

- La imposición de restricciones al pluralismo político. Las corrientes "institucionalizadoras" rechazaban el pluralismo ideológico irrestricto que había caracterizado el liberalismo de la Constitución del 25. En virtud de la no-neutralidad ideológica, el Estado asumiría una definición doctrinaria fundamental, representada por la "concepción humanista y cristiana del hombre". Los grupos o movimientos que atentaran contra esos valores esenciales debían quedar excluidos de la vida política. Se legitimaba así la construcción de un sistema político excluyente: la democracia "protegida", que se defiende de aquellos que pretenden destruirla.
  
- El establecimiento de una separación radical entre la esfera política y la esfera social, con el propósito de evi-

---

<sup>1/</sup> J. Guzmán reconocía que el poder del Ejecutivo tenía sus principales contrapesos en estas instancias "apolíticas" de decisión: "En lugar de buscar dicho contrapeso (al poder presidencial) a través de voluntades políticas que res-ten eficacia en forma inconveniente a la tarea de gobernar, se procura así que aquel resida en instancias más bien técnicas, sin perjuicio de las facultades fiscalizadoras de la Cámara y de la concurrencia del Congreso para aprobar las leyes", El Mercurio, 21 de octubre de 1978.

tar la politización de la sociedad. Entre las normas sugeridas con tal objeto se encontraba un complejo sistema de prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades entre la militancia partidaria y el ejercicio de cargos en la Administración Pública y/o en organizaciones gremiales o estudiantiles, la inhabilitación de los parlamentarios para ejercer el rol de dirigentes sindicales o gremiales, etc.<sup>1/</sup>.

La despolitización de la sociedad debía verse reforzada mediante restricciones al papel de los partidos, los cuales quedarían convertidos en simples "corrientes de opinión", llamados a velar por el bien común general.

- El privilegio de la participación social. La participación política debía ser reemplazada por la social en todas aquellas decisiones susceptibles de ser transferidas desde el Estado a los organismos intermedios o a instancias regionales. Se buscaba restringir de esta forma el ámbito público y, de ese modo, restar significación a la política, reforzando los efectos que en tal sentido debía tener la escisión entre la sociedad política y la sociedad civil.

---

<sup>1/</sup> Ver entre otros, Ortúzar, E., El Mercurio 13 de enero de 1978; Proposición de la Comisión de Estudio de Nueva Constitución al Gobierno, El Mercurio 8 de abril de 1978; Carta del General Pinochet al Presidente de la Comisión Constitucional, El Mercurio, 12 de noviembre de 1977, etc.

El estímulo a la participación social se encontraba presente en las ideologías políticas iniciales. Los "institucionalizadores" mantienen ese aspecto del proyecto tradicionalista pero excluyen toda forma de participación de las organizaciones gremiales en el proceso público, a la que ahora condenan enfáticamente de "corporativismo fracasado"<sup>1/</sup>.

De ese modo, el tecnocratismo de la primera fase, que pretendía incorporar al proceso de decisiones "la voz de los que saben y tienen experiencia", es decir, los gremios y las corporaciones, es sustituido ahora por un nuevo tecnocratismo. Este postula que las decisiones deben ser adoptadas por "los más capaces", es decir, por los "expertos" y los funcionarios especializados, para así "reducir el margen de debate ideológico a sus justas proporciones, aprovechar el aporte de los más capaces y dar estabilidad al sistema"<sup>2/</sup>.

En la estrategia "institucionalizadora", la participación social quedaba reducida a la colaboración de los ciudadanos al logro de objetivos fijados verticalmente por la autoridad. Esta participación debía limitarse a ciertos ámbitos restringidos a nivel de barrio, gremio, actividades de trabajo o determinadas áreas de la vida cotidiana (equipamientos colectivos, mejoramientos sanitarios, culturales, etc.), sin llegar, por tanto, al nivel decisonal. Así, descentralizando las decisiones y desconociendo a los orga-

<sup>1/</sup> Ver, entre otras, opiniones de J. Guzmán y S. Diez en Revista Ercilla N° , 30 de mayo de 1977 y Mensaje del General Pinochet, 11 de septiembre de 1977.

<sup>2/</sup> General Pinochet, El Mercurio 10 de julio de 1977. Este fue el primer aspecto que las corrientes "institucionalizadoras" recogieron de los neo-liberales. Ya en su carta a la Comisión en noviembre de 1977, el General Pinochet recomendaba otorgar autonomía al Banco Central. Ver El Mercurio 22 de noviembre de 1977.

nismos intermedios todo canal efectivo de participación en el poder político, se buscaba reducir las demandas organizadas sobre el aparato estatal, fortaleciendo los efectos despolitizadores de los mecanismos señalados anteriormente<sup>1/</sup>.

- La modificación de los principios de representación. Otro conjunto de proposiciones apuntaba a sustituir la representación política surgida del sufragio universal, por la representación por derecho propio (los ex Presidentes de la República en el Senado) o por designación presidencial<sup>2/</sup>. Este último debía ser el caso de parte de los miembros del Senado y de los poderes burocráticos (Tribunal Constitucional, Banco Central y Consejo de Seguridad Nacional<sup>3/</sup>.

---

1/ En la negativa a reconocer a las organizaciones gremiales un rol que fuera más allá de la "legítima defensa de los intereses de sus asociados" subyacía el afán de impedir la politización de dichas entidades. Ese proceso podía significar, a juicio de J. Guzmán, "...volver a los mismos males del tipo de Congreso que conocimos en los años precedentes a 1973, agravados quizás hasta el extremo", Revista Qué Pasa Nº 310, 31 de mayo de 1977.

2/ Se aducía que si bien el sufragio universal constituye un "método aceptable y adecuado para generar la mayor parte de las autoridades políticas" él "no tiene por sí mismos ni la garantía mágica del acuerdo ni, tampoco, la de expresar fielmente la voluntad más profunda de la Nación". General Pinochet, Mensaje del 11 de septiembre de 1977.

3/ Durante los meses que siguieron a los anuncios de Chacarillas se propuso la designación del Presidente de la República por la Cámara Legislativa o por un organismo especial. La importancia de este mecanismo la puso de relieve el propio general Pinochet al sugerir "la revisión del sistema para elegir Presidente de la República, ya que la importancia de sus funciones puede hacer fracasar todo el régimen institucional, si dicho cargo llega a ser ejercido por una persona que no ofrezca plenas garantías para su subsistencia". El Mercurio, 12 de noviembre de 1977.

Constituía éste un mecanismo destinado a reforzar adicionalmente el poder del Ejecutivo (al permitir al gobernante asegurarse sin problema mayorías parlamentarias) y de las instancias técnicas no electas, en detrimento de los órganos representativos, en particular del Congreso.

d) Las tendencias "anti-institucionalizadoras": los nacionalistas-corporativistas

Durante el primer año del gobierno militar se había configurado al interior del régimen una corriente nacionalista de orientación corporativista que intentaba asumir la representación del movimiento gremial y sindical que se había desarrollado en la lucha contra el gobierno de la UP. Estos sectores, a través de P. Rodríguez, su principal vocero, recogieron muchos de los elementos doctrinarios de la ideología inicial del régimen que habían ido quedando de lado. Los situaban sin embargo en el marco de un discurso de claro signo corporativista:

Entre sus componentes ideológicos centrales destacaban la definición nacionalista, la crítica virulenta a la democracia liberal y a los partidos políticos, la afirmación de la unidad e integración nacional como metas centrales del gobierno y la consiguiente necesidad de redefinir las relaciones de producción estructurando un nuevo tipo de empresa en la cual el capital y el trabajo no fueran factores con intereses contrapuestos<sup>1/</sup>. Desde mediados de 1974 se habían pronunciado abiertamente

---

<sup>1/</sup> P. Rodríguez, La Tercera, 23 de septiembre de 1974 y 7 de julio de 1975.

en favor de la fundación de un Estado "orgánico, corporativo y funcional"<sup>1/</sup>.

En el terreno económico, se decían partidarios de una "verdadera" economía social de mercado y postulaban la necesidad de implantarla muy gradualmente, de modo de regular y minimizar sus efectos sociales y económicos. Desde mediados de 1974 se habían convertido en fuertes críticos a la conducción económica por el elevado "costo social" que ella imponía y porque se había prestado "para que un determinado sector (impusiera) los sacrificios a los más en beneficio y ventaja de los menos"<sup>2/</sup>. Su preocupación por el costo social se veía acentuada por el peligro que representaba la progresiva incomunicación que se estaba generando entre gobernantes y gobernados, lo que, a juicio de ellos, podía terminar en divorcio definitivo.

Eran partidarios convencidos de la necesidad de un régimen militar durable que mantuviera el receso político por el tiempo que fuera necesario, hasta que surgiera una nueva generación, despojada de los vicios políticos del pasado, que pudiera asumir la dirección y conducción del Estado y postulaban, como única salida, la consolidación del movimiento gremial y sindical de orientación gremialista, a fin de convertirlo en la base de un apoyo civil orgánico a la Junta Militar y el legítimos intermediarios entre el individuo y el Estado<sup>3/</sup>.

---

<sup>1/</sup> P. Rodríguez, La Tercera, 22 de agosto de 1974.

<sup>2/</sup> P. Rodríguez, La Tercera, 2 de diciembre de 1974.

<sup>3/</sup> P. Rodríguez, La Tercera, 26 de octubre de 1974 y 21 de mayo de 1975.

Más conscientes que otros sectores del progresivo desgaste que experimentaba el apoyo al gobierno militar intensificaron sus presiones al gobierno para que éste avanzara sin más demora en la definición e institucionalización de un nuevo modelo político. P.Rodríguez se lamentaba, ya en junio de 1976, de que el gobierno "no había hecho nada por echar las bases de una nueva democracia y (...) se había mantenido sin definir ni siquiera los lineamientos más gruesos de un nuevo orden institucional"<sup>1/</sup>. Sus inquietudes y críticas se acentuaron a medida que la situación política del país se agravaba tanto en el plano interno como en el exterior. Atribuían la erosión del prestigio del gobierno al programa económico -al que denunciaban de "socialmente injusto y políticamente desastroso"<sup>2/</sup>- y a la ausencia de canales efectivos de comunicación entre gobernantes y gobernados. Esto último habría conducido a una situación de "peligroso hermetismo" que sólo conseguía aumentar la presión social y que, si no se enfrentaba, podía culminar con el desmoronamiento del régimen<sup>3/</sup>. Las organizaciones empresariales y patronales aparecían como los únicos interlocutores válidos ante la autoridad, sin la necesaria contrapartida en gremios laborales, los que carecían de canales a través de los cuales plantear sus inquietudes y puntos de vista al gobierno<sup>4/</sup>.

El desgaste e incomunicación del gobierno y la desintegración paulatina del movimiento gremial eran las princi-

---

1/ Revista Ercilla, N°2134, 23 de junio de 1976.

2/ P.Rodríguez, en Revista Ercilla, N°2134, 23 de junio de 1976.

3/ P.Rodríguez, La Tercera, columnas del 2,16 y 23 de mayo y 18 de julio de 1977.

4/ Ver entre otros, P.Rodríguez en Revista Qué Pasa N°327, 28 de julio de 1977, y sus columnas en La Tercera de 16 y 30 de mayo de 1977 y columnas de F.Willoughby en La Tercera, 3 y 10 de julio de 1977.

pales preocupaciones de los nacionalistas-corporativistas. No existían para ellos problemas de derechos humanos, excesos cometidos por las fuerzas de seguridad, problemas derivados de la ausencia de un régimen de Derecho o de las relaciones con la Iglesia. Esos problemas eran sólo una expresión más de una crisis global, que era utilizada por el marxismo y los viejos políticos para debilitar al gobierno<sup>1/</sup>

A juicio de estas corrientes, era urgente poner fin al sistema de emergencia política para entrar de lleno en la transición hacia un nuevo orden institucional. Pero la fase de transición tenía contenidos y significados muy diferentes a la concepción que los "institucionalizadores" tenían de ella. Para los denominados "duros", iniciar la transición significaba incrementar la participación de la ciudadanía mediante la creación de canales fluidos de comunicación del gobierno con los gremios, sin exclusiones, y prescindiendo de toda ingerencia político-partidista<sup>2/</sup>. Con este propósito, debía procederse a la creación, según algunos, de una Cámara Legislativa compuesta por representantes de todas las actividades laborales y empresariales del país<sup>3/</sup> y,

---

1/ P.Rodríguez, La Tercera, 18 de julio de 1977.

2/ P.Rodríguez, La Tercera del 7, 16 y 30 de mayo de 1977 y Revista Ercilla Nº2134, 23 de junio de 1976.

3/ P.Rodríguez, en La Tercera del 11, 16 y 30 de mayo de 1977. Rodríguez resumía su concepción sobre la transición en los siguientes términos: "Pienso que el país deberá vivir muchos años bajo el Gobierno de las FF.AA. si quiere consolidar la "nueva democracia" sin la amenaza permanente de la agresión marxista. Mantener la actual estructura -surgida de la emergencia- me parece profundamente erróneo, porque el hermetismo del régimen distancia cada día más a la autoridad de los gobernados, creando suspicacias y descontento. Para abrir canales de expresión y participación ciudadana es necesario crear un órgano legislativo integrado por los únicos sectores que no ofrecen peligro en orden a deses-

para otros, de un movimiento cívico representativo de todas las "fuerzas vivas de la nación", que incorporara a todas las organizaciones gremiales, vecinales y juveniles<sup>1/</sup>. Durante esa etapa debía mantenerse una prescripción absoluta de la actividad político-partidaria ya que la estabilidad de la "democracia orgánica" futura dependería del éxito que se alcanzara en la desarticulación de las presiones por recomponer el esquema clásico. Mientras este objetivo no se lograra, no era posible fijar plazos a la transición.

Pese a que los anuncios de Chacarillas revelaban el triunfo de la corriente "institucionalizadora", los nacionalistas-corporativistas aplaudieron la decisión de avanzar en la definición de un plan de restablecimiento de la normalidad política. Discrepaban, sin embargo, de la excesiva extensión de los plazos fijados para el inicio de la transición, en la cual se establecería una Cámara Legislativa provisional. "Mantener por tres años más la incomunicación que existe en este instante entre gobernantes y gobernados -señalaba P. Rodríguez- me parece una imprudencia política, porque el actual hermetismo permite incubar descontento y rebeldía que, tarde o temprano, deberá aflorar con nefastas consecuencias"<sup>2/</sup>.

---

(Continuación nota 3/ de página anterior)

tabilizar políticamente a la nación, vale decir, los gremios organizados y demás corporaciones. La autoridad militar debe transformarse en la fuerza sustentadora del régimen y en la que fije los grandes objetivos nacionales. De esa manera, iremos paulatinamente saliendo de la emergencia y aproximándonos a la normalidad". La Tercera, 11 de julio de 1977. Ver también carta de P. Rodríguez, F. Mujica, M. Salgado y otros al Presidente de la República, en La Tercera, 11 de noviembre de 1977.

<sup>1/</sup> F. Willoughby, La Tercera, columnas del 3 y 10 de julio de 1977.  
<sup>2/</sup> P. Rodríguez, columna en La Tercera, 21 de marzo de 1977. Ver también 4 de abril de 1977.

También la institucionalidad que proponían para el futuro difería radicalmente de la propuesta política de los "institucionalizadores". En abierta oposición a esta última, a la que califican de un simple "remedo" de la democracia liberal, fracasada e incapaz de evitar un retorno al pasado, postulaban la construcción de una "democracia orgánica" que (entregara) a los hombres de trabajo el poder y la representación política<sup>1/</sup>. Esto significaba, para algunos, dar expresión y representación a las agrupaciones intermedias en la gestación del poder político, diseñando a tal efecto un poder legislativo que recogiera a los representantes de las corporaciones, con exclusión de todo tipo de representación política<sup>2/</sup>. Sostenían que la eliminación definitiva de toda organización de carácter político constituía una condición sine qua non del establecimiento de una democracia orgánica, ya que sólo así los intereses podrían manifestarse sin distorsiones (Rodríguez, 1977). Otros, menos extremos en su corporativismo, aceptaban tanto a las sociedades intermedias como a los partidos políticos como fuentes de generación de la ley y de las autoridades, aunque sometiendo a los últimos a severas restricciones y fiscalizaciones. Según ellos, una vez consolidadas las organizaciones intermedias, las corrientes políticas se verían desalentadas por la existencia de cauces efectivos de re-

---

1/ Al respecto, los análisis más lúcidos son los de P. Rodríguez (1977).

2/ Ver P. Rodríguez, en La Tercera, 21 de marzo y 4 de abril de 1977.

presentación de los intereses corporativos<sup>1/</sup>.

En sus planteamientos, estas corrientes compartían con los neo-liberales una serie de supuestos de análisis que, desde posiciones radicalmente diferentes, conducían a ambas a criticar el "formalismo" de la democracia liberal y a sospechar de la eficacia del "legalismo" constitucional para asegurar la estabilidad e irreversibilidad del futuro orden político. Al igual que los neo-liberales, los nacionalistas-corporativistas estaban convencidos de que, en la explicación del comportamiento político de las personas, los intereses materiales priman por sobre las ideologías y los ideales políticos. Negar expresión a los intereses individuales o colectivos, por tanto, sólo conduce a graves conflictos porque permite que los intereses se confundan y entrelacen de manera peligrosa con las ideologías. Los conflictos se harían más agudos en la medida en que los intereses no encuentren cauces a través de los cuales expresarse. Las ideologías carecerían por sí mismas de trascendencia, apenas sirven para "reflejar la representación de los intereses en pugna" (Rodríguez, 1977).

La convicción de que los intereses subordinan a las ideologías los llevaba a desconfiar de la eficacia en la "protección" de la democracia. En contraposición a los "institucionalizadores", afirmaban que la pretensión de neutralizar las estrategias del marxismo a través de mecanismos

---

<sup>1/</sup> Acuña (1981) Cap. II y S.O. Jarpa, El Mercurio, 23 de abril de 1978 y Revista Qué Pasa N°330, 18 de agosto de 1977.

constitucionales -en este caso mediante la proscripción de ciertos partidos o movimientos de la lucha política- no toma en cuenta que el marxismo "...tiende a mimetizarse con otras colectividades políticas o instituciones que, directa o indirectamente, promueven una democracia tradicional irrestricta" (Rodríguez, 1977).

Igualmente utópica les parecía la pretensión de asegurar la estabilidad del sistema político otorgando a las Fuerzas Armadas la responsabilidad de "vigilar" el orden institucional<sup>1/</sup>. Asimismo, los más renuentes al reconocimiento de los partidos políticos, se mostraban escépticos de los resultados que podían alcanzar los empeños por reducir su rol y su esfera de influencia mediante disposiciones legales que los convirtieran en simples "corrientes de opinión". Pretender desalentarlos "mediante cortapisas o limitaciones legales" sería ilusorio ya que los partidos, "por su propia naturaleza, tienden a desbordar su órbita de acción y a penetrar en todas las manifestaciones de la sociedad"<sup>2/</sup>.

De ello concluían que la tarea del Gobierno militar era "crear las bases para que el futuro sistema se (sustentara) por sí mismo, sin necesidad de institucionalizar la represión" (Rodríguez, 1977). Y el único orden institucio-

---

1/ "No creo en las democracias sujetas a tutela", señalaba P. Rodríguez al referirse a la creación de un Poder de Seguridad, tal como había sido propuesto por el general Pinochet en su carta al Presidente de la Comisión Constitucional. "Cosa distinta -continuaba- es asignar a las Fuerzas Armadas un papel más activo en la vida nacional, creando una real complementación entre poder civil y poder militar. Pero en esta generación, ello es una utopía", La Tercera 27 de noviembre de 1977.

2/ P. Rodríguez, La Tercera, 27 de noviembre de 1977.

nal capaz de evitar la descomposición de la democracia y el ascenso del marxismo era la "democracia orgánica", ya que ella se encuentra sustentada en los intereses y las autoridades se generan sobre la base del trabajo "y no del ideologismo decadente y crepuscular" (Rodríguez, 1977).

Como se verá más adelante, los neo-liberales comparten con los corporativistas el recelo frente a la eficacia de los mecanismos legales para controlar las fuerzas sociales y privilegian también los intereses por sobre las ideologías y valores políticos. También ellos propondrán la instauración de un orden social dotado de mecanismos propios de regulación, aunque profundamente anticorporativista.

e) Los "no-institucionalizadores": la posición de los neoliberales

i) Prioridad de las reformas socio-económicas pendientes:

A diferencia de las corrientes anteriores, los tecnócratas neoliberales no manifestaban ninguna inquietud frente a las evidencias de la erosión del apoyo al régimen. Tampoco existían para ellos razones válidas para fijar plazos a la permanencia de los militares en el poder. Su única preocupación era la rápida culminación del proceso de desestatización económica y social, la que, a juicio de ellos, era previa al avance en la normalización política. Insistían en que construir una verdadera democracia era una "tarea gigantesca que este gobierno (estaba) afrontando sin urgen-

cias. (Era) preferible un edificio sólido a un edificio que podía parecer bonito, pero que al primer temblor se (derrumbara)"<sup>1/</sup>. Incluso frente a los anuncios de Chacarillas continuaron insistiendo en la prioridad de las metas y no de la fijación de plazos"<sup>2/</sup>. Con similar escepticismo respondían frente a las presiones en favor de una mayor participación civil en el gobierno. Para los neoliberales, la construcción de una nueva institucionalidad era tarea de expertos; no sería "obra de los aficionados de siempre, sino que (requería) el aporte de los que saben, de los que (habían) estudiado para dominar difíciles materias, de los que no (tenían) más intereses que servir"<sup>3/</sup>.

La principal tarea por delante, entonces, era avanzar decididamente en las reformas económico-sociales pendientes, sin las cuales las restricciones al pleno ejercicio de la

---

1/ P. Baraona, en Revista Ercilla Nº 2162, 5 de enero de 1977.

Mientras los otros sectores que apoyaban al régimen veían acentuadas sus inquietudes por la ausencia de definiciones y de plazos constitucionales, la tecnocracia neoliberal recalca que, si bien era eso cierto, no podían desconocerse avances notables: estaban la Declaración de Principios y, en consonancia con ella, "el marco de las dos construcciones más importantes de cualquier ordenamiento futuro: el programa de seguridad nacional y el modelo económico". P. Baraona, Exposición ante los alumnos de la U. Católica, publicada en Dirección de Presupuesto (1978) págs. 304-305 (subrayado en el original).

2/ Comentando los anuncios de Chacarillas, P. Baraona señalaba que no descartaba la posibilidad "de que esos plazos se (anticiparan) si las cosas (caminaban) muy bien; como también podrían prolongarse si (sucedió) al revés: es decir, si no se (comprendía) bien el camino para llegar a esas metas", Revista Qué Pasa Nº 327, 28 de julio de 1977.

3/ P. Baraona, Revista Ercilla Nº 2176, 20 de abril de 1977.

libertad económica convertirían en "letra muerta" los derechos de las personas, aunque fueran reconocidos en el futuro texto fundamental. Esas liberalizaciones pendientes, entre las cuales destacaban la reforma previsional, del mercado del trabajo, de la salud y del sistema educacional, junto a la privatización de importantes empresas que permanecían en poder del Estado, no podían llevarse a cabo en un sistema político expuesto a las presiones sociales y de grupos, debido a la amplitud de los intereses que se verían afectados. Por eso, mientras esas metas no se hubieran alcanzado, no era posible fijar plazos al restablecimiento de la normalidad democrática.

Pero los tecnócratas neoliberales no sólo se mostraban reticentes a la definición de plazos. También mostraban un profundo escepticismo de la eficacia de las fórmulas constitucionales para asegurar por sí solas la estabilidad del sistema político y erradicar las amenazas del pasado. Para ellos, esto último sólo podía alcanzarse mediante un reordenamiento global y profundo de la vida nacional que modificara los defectos básicos de la organización económica, del sistema político y de la estructura social, los que a su vez debían producir cambios decisivos en los valores y en las conductas de los individuos e incluso en los patrones culturales de la población. Serían esos cambios, y no las vallas constitucionales, la principal garantía de la estabilidad y perdurabilidad del sistema. Sin negar la importancia que, en su esfera, revestían las normas constitucionales, advertían contra el "fetichismo legalista" que deposita ingenuamente toda su fe en el "poder mágico" de las

Constituciones. Mientras no se redujera al mínimo el poder y la esfera de influencia del Estado y su acción no discriminatoria en lo económico, la posibilidad democrática sería sólo formal, sin que la letra constitucional pudiera impedir el retorno a la "pseudo-democracia" del pasado, en la cual el estatismo económico convertía la democracia política en una mera ilusión<sup>1/</sup>.

Esas sospechas frente a la eficacia práctica de los frenos constitucionales se sustenta en el análisis que los neoliberales hacen de los procesos políticos, a los que visualizan como algo asimilable a un mercado político en el cual los individuos eligen entre diferentes opciones en función de un simple cálculo de costo/beneficio, con absoluta indiferencia respecto de cualquier otro valor o principio. En esa visión del hombre como un ser racional y egoísta para el cual la maximización del beneficio individual es el único fin que guía su conducta, se apoya la convicción de que en una sociedad con un aparato estatal económicamente poderoso, la existencia de competencia política abierta conlleva una propensión inexorable al reforzamiento de las tendencias intervencionistas. En efecto, si los cuadros políticos dirigentes y las burocracias partidarias actúan sólo movidas por su ambición personal y por el interés de

---

<sup>1/</sup> En ese sentido, señalaba P. Baraona:

"...el problema no es volver a la normalidad política -entendida como un retorno al pasado- que de poco serviría, sino que es cambiar las estructuras de manera que la llamada vuelta a la normalidad signifique que en este país podamos generar conjuntamente estabilidad política, justicia social y crecimiento económico". Dirección de Presupuesto (1978), pág. 389 (subrayado nuestro).

maximizar su poder electoral y político, ellas se verán inevitablemente impulsadas a adoptar medidas "demogógicas" y "populistas" que implican incrementos del gasto público y tendencias a la expansión del aparato estatal<sup>1/</sup>.

Ahora bien, si en un sistema democrático los intereses políticos tanto de los gobernantes como de los partidos políticos y grupos de presión conducen a un progresivo reforzamiento de la ingerencia estatal, ¿cómo crear un orden político-institucional que ponga vallas al avance incontenible del Estado y al uso discrecional del poder gubernamental?

No bastan para estos nuevos liberales las normas legales ni los contrapesos políticos al poder del Ejecutivo, como se pretendía en el pasado. Por su propia naturaleza, ninguna instancia política es capaz de imponer límites al avance estatal. La voracidad de sus integrantes por expandir sus bases de apoyo les impide oponerse a medidas de expansión del aparato público o del gasto fiscal, aún cuan-

---

<sup>1/</sup> P. Baraona, refiriéndose al papel de los partidos políticos y los grupos de presión en las cuatro décadas precedentes, señalaba que el objetivo fundamental de esos grupos había sido "la conquista del poder a toda costa", lo cual había traído consigo "la escalada de demagogia desenfrenada"(...) "Y un producto de ello, fue la estatización. Quien lucha por la conquista del poder, con ese solo objetivo, y tiene éxito, constituye una fuerza casi irresistible en pro de la estatización, en favor de ampliar y perfeccionar el poder de que dispone, en pro de tener el mayor número posible de empresas públicas que operen con la máxima libertad. Porque ello significa poder electoral, poder político, económico o simplemente prestigio. Es tan tentador aparecen como apóstol con los recursos de otros". Exposición en la Facultad de Ciencias Económicas de la U.C. el 28 de mayo de 1978, publicada en Dirección de Presupuesto (1978), pág. 389.

do éste se encuentre desfinanciado y tenga efectos inflacionarios<sup>1/</sup>.

Tampoco se adelantaría mucho si en una sociedad con un Estado poderoso se pretende contener las tendencias intervencionales mediante disposiciones legales destinadas, por ejemplo, a vigorizar el principio de autoridad, como pretendían los "institucionalizadores". El fortalecimiento de las atribuciones presidenciales se vería fatalmente anulado por el robustecimiento del poder de los partidos políticos y de los grupos de presión, en colusión con las burocracias públicas, que el estatismo trae consigo. Pero esa alianza eventual no es lo único que debilita al gobernante. También el manejo discrecional del poder económico estatal minaría la legitimidad del gobierno y comprometería la estabilidad social<sup>2/</sup>.

1/ Esta desconfianza en los contrapesos políticos la ilustra S. Bardón con la experiencia chilena de las últimas décadas: "Como se sabe, en Chile el presupuesto fiscal, por ley, tenía que estar financiado. Sin embargo, la ley no se cumplía y los parlamentarios se ponían de acuerdo con el gobierno para financiar ficticiamente el presupuesto. Es muy difícil hacer algo si hay gobernantes y parlamentarios irresponsables que con su actitud desestabilizan al sistema". Informe Géminis, Primer trimestre de 1978, pág. 91.

La posibilidad de financiar expansiones del gasto fiscal con emisiones inorgánicas constituye, según estos intelectuales, una de las herramientas más poderosas con que cuentan los gobiernos para incrementar su poder político. En efecto, los efectos benéficos de las medidas adoptadas para los grupos favorecidos son directos y visibles en tanto que la dispersión de sus costos a través del alza de precios (el impuesto-inflación) los hace casi imperceptibles para quienes deben pagarlos. Por ello, los beneficios políticos de esas medidas son altos y su costo político es muy bajo. Al respecto, Luders puntualizaba: "El mundo del gasto público en el pasado permitió a los políticos concentrar beneficios en ciertos sectores claves para sus ambiciones electorales, al mismo tiempo que dichos gastos se financiaban con impuestos muy difusos, y, por lo tanto, de bajo costo político. El caso más claro es el de gastos financiados con el impuesto-inflación en sus comienzos". Revista Qué Pasa N° 376, 29 de junio de 1978.

2/ A. Bardón, Informe Géminis, primer trimestre de 1978, págs. 305 y 396.

Igualmente utópicos les parecen los intentos de "proteger" la democracia a través de expedientes legales, como por ejemplo, mediante la exclusión de ciertos grupos o movimientos de la vida política. Esa "protección" se tornaría efímera o inoperante ante la primacía que para los partidos y cuadros políticos de distinto signo tiene la búsqueda de nuevos recursos político-electorales. Sólo mediante cambios de fondo en la estructura económica y social del país se lograría proteger efectivamente la democracia. Dichos cambios, al desarrollar en los individuos intereses solidarios con la estabilidad del sistema, hacen que esa "protección" se encuentre "fundida en las estructuras mismas de la sociedad y presente en las mentes de los hombres informados y libres"<sup>1/</sup>.

Es también arrebatando al Estado las principales fuentes de poder coercitivo y discrecional y no con expedientes legales como se logra desterrar la "politiquería" e impedir la "demagogia". En efecto, cuando el Estado concentra todo el poder y las oportunidades, casi todas las decisiones que afectan la vida de los individuos se cargarían de connotaciones políticas, con la consiguiente politización de las actividades nacionales y el desarrollo de la tendencia inherente a la estatización<sup>2/</sup>.

---

1/ J. Piñera, Revista Excilla, N° 2235, 31 de mayo de 1978.

2/ A. Bardón señalaba: "No todas las decisiones en una sociedad normal son de tipo político. Sin embargo, cuando el Estado se va metiendo cada vez más en la economía, casi todas se convierten en decisiones de tipo político, que se votan directamente. El mercado y la iniciativa individual, las decisiones individuales, pasan a ser tapadas por el monstruo estatal y, de hecho, la iniciativa y los derechos de las personas se convierten en "letra muerta". Informe Géminis, primer trimestre 1978.

De ahí entonces que para los neoliberales la permanencia y eficacia de un sistema político no estaría dada por la solidez jurídica del texto constitucional sino por los pasos efectivos que se dieran en el impulso a las reformas estructurales destinadas a desconcentrar el poder del Estado<sup>1/</sup>. Sólo una verdadera "revolución" de las estructuras económicas y sociales podría poner verdaderamente a salvo la libertad individual y la igualdad de oportunidades de los embates del estatismo y de los gérmenes totalitarios que incubaba el "igualitarismo socializante".

ii) El debate sobre el orden público económico

A pesar de sostener la inconveniencia de fijar plazos institucionales y de su profundo escepticismo frente a la capacidad de los mecanismos jurídicos para controlar y regular el comportamiento de las fuerzas sociales, al verse enfrentados a la inminencia de una definición constitucional, los neoliberales centraron sus esfuerzos en la discusión de los rasgos básicos del modelo económico que debían quedar

---

<sup>1/</sup> Esto no significaba que los neoliberales restaran totalmente importancia a la definición de un modelo político a través de la dictación de una nueva Constitución. Por el contrario, sus concepciones más globales y totalizantes les permitían visualizar con mayor claridad que a los otros dirigentes del régimen las estrechas interrelaciones que se establecen entre el esquema económico y el sistema político. En base a eso, advertían que "la política económica en aplicación (respondía) a ciertos principios básicos y ella (era) compatible con algunas estructuras políticas e incompatibles con otras". (P. Baraona, en Dirección de Presupuesto (1978), pág. 387). El plan político, en consecuencia, debía ceñirse a los mismos principios que el programa económico y orientarse también "por las inferencias políticas que se puedan extraer del esquema económico del Gobierno", Ibid., pág. 396.

consagrados en el futuro ordenamiento jurídico.

Cuando el problema de la definición del modelo político definitivo se colocó a la orden del día, se expandió considerablemente el número de "intelectuales orgánicos" neoliberales abocados a la tarea de discutir y difundir sus concepciones sobre las relaciones entre economía y política y los requisitos que el nuevo esquema económico planteaba al futuro ordenamiento político. A los responsables de la conducción económica se sumaron los voceros de los grupos económicos a través de sus columnas en los medios de prensa, de publicaciones especializadas y de múltiples seminarios organizados con ese propósito. Abandonando sus anteriores enfoques excesivamente tecnocráticos y centrados sólo en la evolución y resultados de la política económica, se incorporaron de lleno a la discusión de lo que se denominó la "nueva institucionalidad económica", o el "orden público económico", que debía consagrar la futura Constitución Política. Los principales conglomerados económicos crearon revistas especializadas o readecuaron sus publicaciones tradicionales -antes sólo informes sobre la coyuntura económica, de carácter estrictamente técnico- para darles una cobertura temática más amplia<sup>1/</sup>. En la misma dirección apuntaba la realización de múltiples foros y seminarios internacionales, intensamente divulgados por los medios de comunicación, y acompañados de visitas de algunos prominentes pensadores neoliberales.

---

<sup>1/</sup> Es el caso, por ejemplo del Informe Económico del BHC y de la revista Economía y Sociedad, de la Colocadora Nacional de Valores.

Existía consenso entre estos intelectuales acerca de los principios básicos que inspiraban al modelo económico y que debían ascender al rango de materia constitucional. Aparte de las garantías constitucionales al derecho de propiedad y a la libre iniciativa económica, estos eran básicamente los mismos principios a través de los cuales habían buscado generar consenso en torno al proyecto económico: el principio de subsidiariedad, que debía poner límites al avance estatal, la impersonalidad de las normas o el principio de no discriminación económica, y la tecnificación de las decisiones públicas. Este último principio estaba llamado a sustituir la decisión política por las recomendaciones de la ciencia económica en todas aquellas materias que implicaran juicios técnicos. La argumentación en favor de estos tres criterios era siempre la misma: la defensa real y no meramente formal de los valores éticos de libertad e igualdad económica y la necesaria "racionalidad" de las decisiones públicas para asegurar su eficiencia y universalidad.

Sin embargo, la consagración constitucional del "orden público económico" no podía limitarse al reconocimiento de esos principios generales. Para que ellos tuvieran vigencia real, debían diseñarse cláusulas constitucionales que aseguraran su estricto cumplimiento e impusieran un veto legal a la introducción de cambios sustantivos en el sistema económico. El debate se centró en la definición de esos últimos mecanismos.

Algunas de las proposiciones que se hacían con el pro-

El propósito de afianzar el cumplimiento del principio de subsidiariedad apuntaban a la fijación constitucional de un tope máximo al gasto fiscal, ya sea estableciendo un determinado porcentaje del producto nacional más allá del cual éste no podía exceder o exigiendo que dicho gasto fuese solventado con los propios ingresos del Estado. Esto último implicaba la prohibición del endeudamiento del Fisco y de las empresas públicas con el Banco Central<sup>1/</sup>. Se proponía también, como alternativa, atar al Banco Central a estrictas normas constitucionales en relación a la política monetaria, estableciendo por ley el rango permitido de crecimiento anual del dinero. Con ello se pretendía impedir que los gobernantes pudiesen validar con emisiones inorgánicas gastos que excedieran a los ingresos públicos. En esa misma línea se orientaba la sugerencia de dar autonomía al instituto emisor, tanto respecto del Ejecutivo como del Legislativo, independizando de ese modo la política fiscal de la facultad de

---

1/ Al respecto, así como también para las sugerencias que se exponen a continuación, ver: Banco Hipotecario: BHC Informe Económico, N° 41 de enero de 1978 y N°45 de mayo de 1978; Colocadora Nacional de Valores: Economía y Sociedad, N°1,3 y 4 de marzo, Mayo-junio y julio-agosto de 1978 respectivamente; opiniones de P. Baraona en Dirección de Presupuesto (1978) en El Mercurio, 23 de agosto de 1978, en Revista Qué Pasa N° 337, 6 de octubre de 1977 y N°376 del 29 de junio de 1978, y Revista Arcilla N° 2255, 18 de octubre de 1978; Intervenciones de R. Luders, P. Baraona, M. Kast y E. Sanfuentes en seminario organizado por CIDE sobre "Economía, empresa y nueva institucionalidad económica", en Revista Qué Pasa N° 376, 29 de junio de 1978; Entrevista a P. Baraona y E. Sanfuentes en Revista Qué Pasa N° 337, 6 de octubre de 1977; J. I. Vargas, en Revista Qué Pasa N°382, 10 de agosto de 1978; Bardón, A.: "La nueva institucionalidad económica" en Informe Géminis, primer trimestre de 1978. Las mismas recomendaciones aparecen en gran parte de los Temas Económicos y en los comentarios políticos de El Mercurio en el período comprendido entre junio de 1977 y fines de 1978.

emitir moneda<sup>1/</sup>. También se sugería limitar constitucionalmente los impuestos personales. Al crear restricciones a la expansión de los ingresos públicos, la medida cumplía la función de frenar el crecimiento del gasto<sup>2/</sup>. También se preconizaba la creación de normas que impusieran barreras constitucionales a la creación de empresas públicas<sup>3/</sup>.

La Constitución Política debía incluir también cláusulas que impidieran la violación del principio de igualdad económica o "igualdad de oportunidades". Con ese propósito se sugerían diferentes fórmulas destinadas a proteger a los individuos de la aplicación de medidas discriminatorias o del empleo de cualquier instrumento de política económica cuyos efectos no fueran "neutros" o impersonales. Entre ellas se proponía la incorporación al texto constitucional de la petición de extensión aplicada al campo económico. Esta norma debía facultar a cualquier individuo a reclamar para sí los tratamientos preferenciales de que gozaran otros en su misma situación o hacer extensivos automáticamente a todas las personas aquellos privilegios que el Estado otor-

- 
- 1/ Como se viera anteriormente, esta preocupación ya estaba presente en la Carta enviada por el General Pinochet al Presidente de la Comisión Constitucional en noviembre de 1977. Ella concluía, entre los puntos sometidos a la consideración de la Comisión, el "procurar que la emisión monetaria no fuera manejada como señuelo de promesas o acciones demagógicas". El Mercurio, 12 de noviembre de 1977.
  - 2/ Baraona, P., en Exposición en la Fundación Facultad de Ciencias Económicas, U.C., texto publicado en Dirección de Presupuesto (1978), pág. 396; Bardón, A. "La nueva institucionalidad económica" en Informe Géminis, primer trimestre de 1978.
  - 3/ P. Baraona, en Revista Ercilla N° 2255, 18 de octubre de 1978 y en Dirección de Presupuesto (1978) pág. 396; Banco Hipotecario: Informe Económico N° 45, mayo de 1978; P. Baraona y J. Piñero en Revista Ercilla N° 2225, 18 de octubre de 1978; Bardón, A., en Informe Géminis, primer trimestre de 1978.

gara discrecionalmente a ciertas personas o actividades<sup>1/</sup>. Se sugería asimismo, la dictación de una norma que hiciera posible identificar a quienes adoptan las decisiones, de tal modo que "quien (tomara) la decisión que creía beneficiosa (tuviera) que pagar él mismo y lo antes posible el costo de haberla tomado"<sup>2/</sup>.

En el fondo, bajo la apariencia de proteger a los individuos del uso discrecional del poder estatal, en la práctica este principio estaba excluyendo la adopción de cualquier medida que fuera el resultado de la presión sobre el proceso público o de la negociación entre intereses sociales diversos. En otras palabras, se creaban impedimentos legales a la política democrática de compromiso, lo que se reconocía implícitamente cuando se afirmaba que el respeto de ese principio protegería al sistema de la demagogia<sup>3/</sup>.

---

1/ Ver opiniones de P. Baraona, en Revista Qué Pasa N°376, 29 de junio de 1978 y en Dirección de Presupuesto (1978), pág. 394-395; A. Bardón, Informe Géminis, primer trimestre de 1978; J.I. Varas, en Revista Qué Pasa N°382, 10 de agosto de 1978; y Economía y Sociedad, N°4, julio-agosto de 1978.

2/ P. Baraona, El Mercurio, 27 de diciembre de 1978.

3/ P. Baraona, El Mercurio, 27 de diciembre de 1978.

"Este principio (de impersonalidad de las normas) que parece tan obvio, no lo fue así tradicionalmente, ya que durante años ciertos sectores y grupos de la población gozaron de privilegios inmerecidos, al amparo de normas estatales arbitrarias, que muchas eran el fruto de pasiones, influencias o contactos políticos". R. Kelly, Ministro Director de ODEPLAN, Clase Magistral en la U. Federico Santa María, 20 de enero de 1978, en Dirección de Presupuesto (1978), pág. 375.

Sin embargo, a juicio de los neoliberales, aún cuando fueran transferidos al mercado todas las decisiones individuales y se impusieran barreras constitucionales al crecimiento y uso arbitrario del poder económico estatal, no se encontraría resuelto todavía el problema del "sobredimensionamiento" del Estado y de la política. Subsistía un conjunto demasiado amplio de decisiones que son privativas del Estado y que dejan en manos de éste y de las instancias políticas una cuota demasiado importante de poder. ¿Cómo entonces arrebatar esas decisiones al Estado y a la política?

Para los neoliberales chilenos esto sólo era posible entregando una parte considerable de las decisiones públicas a instancias de "expertos". Es decir restringiendo el ámbito público mediante la sustitución de la decisión colectiva por la decisión técnica. Si la aplicación de las recomendaciones supuestamente "neutras" de la ciencia económica permitía realizar los intereses generales suplantando así la búsqueda de beneficios particulares que involucra la decisión política<sup>1/</sup>, debían ser los expertos, portadores de ese saber

---

<sup>1/</sup> Esta supuesta neutralidad de la ciencia económica era argumentada por A. Bardón en los siguientes términos:

Si hubiera un convencimiento completo que la economía es una ciencia, la discusión terminaría. Pero si se reconoce que la economía es ciencia, o que las ciencias sociales han tenido un gran avance, ello se traduce inmediatamente en que el Estado o la estructura política pierden poder, porque deja de tomar esas decisiones. Aquí hay una gran parte de la explicación de por qué mucha gente no acepta que la economía sea ciencia. Siempre han existido grupos que por razones ideológicas o de poder político, de centralización política, de estatismo, han negado la condición de las ciencias sociales y particularmente de la economía", en Informe Géminis, primer trimestre, 1978, pág. 90.

Al particularismo de los intereses sectoriales y de las ideologías se opone la universalidad y neutralidad de la ciencia:

"Los representantes de intereses sectoriales no garantizan la excelencia técnica y por definición su visión restringida carece de la globalidad que debe exigirse al juicio experto" Economía y Sociedad N° 3, mayo-junio de 1978.

absoluto, quienes pusieran límites y contrapesos al poder del Estado.

Para justificar el dominio tecnocrático, los neoliberales argumentaban distinguiendo entre decisiones individuales -que deben ser transferidas al mercado- y decisiones colectivas. Al interior de estas últimas, diferenciaban entre aquellas que se adoptan de acuerdo a juicios de valor y aquellas que se sustentan en criterios técnicos. Esta última distinción permitiría determinar aquellas decisiones públicas que el desarrollo de la ciencia exige que sean entregadas a instancias de expertos. Las que involucran juicios valóricos, en cambio, debían ser privativas de la voluntad ciudadana. La Nueva Constitución debía en consecuencia buscar fórmulas jurídicas que permitieran plasmar el aporte de los expertos en todas aquellas materias que pudieran ser resueltas de acuerdo a consideraciones técnicas. Al asegurar la racionalidad de las decisiones públicas, el orden institucional conciliaría la eficiencia productiva con la libertad y la igualdad económica.

Peró la pretensión de sustituir la política por la técnica es llevada aún más lejos. No bastaba que el juicio de los expertos primara en las decisiones que no tienen que ver con juicios de valor. También estas últimas, aunque se lleven a cabo por la instancia política, debían "ser implementadas con un fuerte ingrediente técnico-científico"<sup>1/</sup>. Ellas debían ser puestas en práctica por los expertos de acuerdo a

---

1/ Bardón, A., Informe Géminis, primer trimestre 1978, pág. 89.

criterios de eficiencia técnica. Correspondía en consecuencia, a los expertos, establecer las prioridades y determinar las relaciones de coherencia y compatibilidad entre diferentes decisiones valorativas<sup>1/</sup>.

Pero más aún: para conferir racionalidad al conjunto global de decisiones, aquellas que son privativas de la voluntad ciudadana debían ser "responsables". Esto significa que sólo podían ser objeto de decisión colectiva "cuando el pueblo está adecuadamente informado de sus consecuencias"<sup>2/</sup>. Eran nuevamente los expertos quienes debían "informar" las decisiones y por lo tanto, los que debían establecer los costos y beneficios de cada opción, y determinar de esa forma cuáles decisiones resultan "racionales" o técnicamente factibles<sup>3/</sup>. Se pretendía así que la racionalidad científica, que es aquella que emana de la doctrina monetarista ortodoxa con todos sus supuestos político-ideológicos implícitos, se impusiera como ley absoluta, opuesta a las "ideologías" y a los particularismos.

De ese modo, el proyecto tecnocrático neoliberal ofrecía una alternativa "científica" al problema de la construcción de un orden social restringido y conservador. Lo que se proponía era una fórmula distinta de restricción de la

---

1/ Bardón, A., Informe Géminis, primer trimestre 1978, pág. 89

2/ Economía y Sociedad, N° 3, mayo-junio de 1978.

3/ Se llegó incluso a sugerir la creación de un organismo técnico permanente con atribuciones para oponerse a decisiones adoptadas por alguna instancia política cuando ellas fueran juzgadas por los expertos como reñidas con las recomendaciones de la ciencia económica. Es decir, el equivalente a una Contraloría en el campo jurídico. Ver Economía y Sociedad N° 3, mayo-junio 1978. "Hacia un nuevo modelo político".

democracia que, a diferencia de la estrategia "institucionalizadora", tenía el mérito de aparecer avalado por la autoridad inapelable del saber científico y legitimado en función de la universalidad y eficiencia que aquel garantiza. En la propuesta neoliberal, son los mercados junto a la técnica de los "expertos" los encargados de poner límites al principio de la soberanía popular. Es decir no se propone restringir a quienes pueden participar de la vida cívica sino, sobre todo, reducir las materias que pueden ser decididas democráticamente (Lechner, 1982). Al restringir la esfera pública permitiendo el dominio tecnocrático, el orden económico debía quedar prácticamente autónomo del sistema decisonal, sin que las instancias políticas pudieran interferir en el funcionamiento de los mercados ni influir en la asignación de los recursos que éstos determinen.

En síntesis, los liberales coincidían con los "institucionalizadores" en la necesidad de redefinir la democracia, imponiendo límites a la soberanía popular. Pero los caminos que proponían para lograr ese objetivo iban más lejos que la propuesta "institucionalizadora" en la restricción del principio de mayoría<sup>1/</sup>. Se trata evidentemente de una construcción teórica muy diferente del liberalismo clásico, que coloca en su centro el principio de la soberanía del pueblo. En el proyecto tecnocrático neoliberal, aún más que en la propuesta "institucionalizadora", la democracia queda reducida a un simple procedimiento para

---

<sup>1/</sup> Al respecto, ver Muller-Platenberg (1983).

el establecimiento de ciertas normas muy generales y para la regulación de la alternancia en el poder de los gobernantes. Pero, en nombre de la racionalidad científica y de la libertad de mercados, se niegan otras dimensiones fundamentales del ideal democrático, como son el control de la sociedad sobre el ejercicio de la autoridad, y el acceso de la población a los mecanismos de regulación estatal que deciden sobre la asignación y distribución de los recursos.

#### IV. Las ideologías en el terreno social y laboral

Junto con el triunfo de las posiciones neoliberales en la conducción de la economía y el compromiso presidencial a la gestión económica, la política de institucionalización de nuevas relaciones laborales del Ministro Díaz Estrada, al igual que los proyectos sociales conducidos por el General Leigh, experimentaron un progresivo retroceso. La pronta restauración de la huelga y la negociación colectiva resultaban incompatibles con la política de estabilización restrictiva anunciada en abril de 1975 y con la profundización de la estrategia económica librecambista. La drástica comprensión de las remuneraciones y la prolongada recesión económica con sus inevitables consecuencias sobre las condiciones de vida y empleo de los trabajadores, no se compadecían con la movilización laboral que hubiera desencadenado la liberalización de los mecanismos de acción sindical.

Este proceso de declinación de la estrategia institucionalizadora de Díaz Estrada y la cancelación de los proyectos sociales culminaría con el alejamiento de aquel del Ministerio del Trabajo, en febrero de 1976, y el nombramiento de Sergio Fernández en dicha Secretaría de Estado. La pugna que a raíz de ello se suscitó entre las nuevas autoridades del Trabajo, apoyadas por el propio general Pinochet, y los sectores que apoyaban la estrategia institucionalizadora de Díaz Estrada, se prolongó bastante más allá de la salida de este último del Ministerio del Trabajo. El general Leigh por su parte reiteró públicamente sus discrepancias con los criterios que inspiraban la nueva política laboral y su desacuerdo

con la paralización de los proyectos sociales <sup>1/</sup>. Junto con denunciar la progresiva concentración de las decisiones a nivel presidencial, <sup>2/</sup> se encargó de acoger personalmente los planteamientos de los gremios y sindicatos -en especial, los de la pequeña burguesía y de colegios profesionales- que ya no encontraban respuesta entre las autoridades <sup>3/</sup>

---

<sup>1/</sup> El desacuerdo del General Leigh con las posiciones de S. Fernández sobre la huelga quedaba consignado en la siguiente afirmación: "El Ministro del Trabajo es un excelente integrante del gabinete y tiene criterios muy buenos sobre las materias de su cartera, pero yo no comparto con él la tesis sobre la huelga. El proyecto del Código del Trabajo hasta donde yo lo he estudiado, mantiene el derecho a huelga, con una serie de instancias, de requisitos. Y, a mi juicio, debe mantenerse, pues es un arma conquistada por los trabajadores y que no debe quitársela a este Gobierno. Un arma que mientras tenga uso legítimo, a mi juicio, es válida", en Revista Qué Pasa N° 330, 18 de agosto de 1977.

<sup>2/</sup> El desacuerdo del General Leigh con el presidente Pinochet en materias relacionadas con la institucionalidad laboral así como su desplazamiento de las instancias efectivas de decisión debido a la concentración del poder en manos de este último es descrito en detalle por el propio Leigh en Varas (1979). Allí expresa que, a partir del segundo semestre de 1975, él se vio sistemáticamente desplazado de las decisiones trascendentales hasta "no llegar a tener ingerencia alguna en materias ejecutivas". Señala que a partir de la disolución del Consejo Social, del Consejo Económico y del Consejo Agrario, perdió toda posibilidad de discutir materias contingentes relacionadas con el Estatuto Social de la Empresa, la reforma del Código del Trabajo o el problema de la previsión, con la Junta de Gobierno ya que los proyectos eran estudiados separadamente en los Ministerios respectivos y elevados al Presidente de la República, quien podría resolver acerca de su ingreso a la Junta de Gobierno para discusión (Varas 1979).

<sup>3/</sup> Estos se relacionaban en su mayoría con los efectos de la política económica recesiva sobre sus actividades y con la extrema rigidez y carácter inconsulto con que se adoptaban las políticas gubernamentales. Todos esos planteamientos tenían como común denominador la demanda de participación en las decisiones que los afectaban. Von Muhlenbrock (1978).

## 1. Las ideologías en el ámbito laboral:

Durante toda esta fase se mantuvo inalterable el rigor de las normas de emergencia dictadas en septiembre de 1973. La negociación colectiva continuó suspendida y las elecciones sindicales y la huelga prohibidas. La acción del gobierno en este plano se caracterizó por el progresivo desmantelamiento de la precaria institucionalidad laboral creada durante la fase anterior con el propósito de facilitar las relaciones del gobierno con los trabajadores, por el fuerte control ejercido sobre el movimiento sindical que había comenzado a resurgir meses atrás y por la postergación de toda iniciativa "institucionalizadora" en el campo laboral <sup>1/</sup>. El general Pinochet tomó a su cargo la conducción de las relaciones laborales, con lo cual restó poder de decisión al Ministerio del Trabajo. Se produjo simultáneamente un endurecimiento de las relaciones del gobierno con el movimiento laboral y se ejerció una fuerte presión sobre la protesta sindical <sup>2/</sup>. Esto se vio acompañado, al comienzo, de intentos por crear un aparato sindical oficialista, controlado directamente desde el gobierno, pero no se lograron resultados de importancia.

---

<sup>1/</sup> Al respecto, ver Campero y Valenzuela (1982).

<sup>2/</sup> El cambio de giro en la política laboral se manifestó en primer lugar en la postergación indefinida de la promulgación del Anteproyecto de Código del Trabajo, el que, según Díaz Estrada, sería ley antes de fines de 1975. Este se venía definitivamente sepultado con el nombramiento de Piñera como Ministro del Trabajo en diciembre de 1978.

Al igual que el discurso político, las concepciones oficiales sobre las relaciones de trabajo se vieron progresivamente dominadas por el pensamiento militar de la Seguridad Nacional. Si bien la retórica oficial continuó por largo tiempo inundada de los conceptos de la filosofía social católica -en particular, la concepción de "empresa integrada", la necesaria armonía en las relaciones capital/trabajo y la idea de la justicia social como meta del gobierno jamás subordinada a las exigencias del desarrollo económico- ellos se vieron desdibujados hasta quedar vaciados de contenido real. Así por ejemplo, la noción de "empresa integrada" y la armonía en las relaciones entre el capital y el trabajo eran ahora utilizadas para justificar la prohibición de la huelga. El principio de la autonomía y despolitización de los cuerpos intermedios servía para controlar y reprimir a las actividades sindicales, con el pretexto de excluir de ellas toda ingerencia político-partidaria. Pero, en la práctica, el discurso laboral se vio impregnado cada vez más por los criterios de seguridad interna y por el énfasis en las exigencias que imponía la política anti-inflacionaria. Ambas consideraciones subordinaban cualquier objetivo de normalización de las relaciones del trabajo <sup>1/</sup>. La "subversión latente"

---

<sup>1/</sup> La primacía de estos criterios sobre cualquier otra consideración se puede apreciar en la siguiente afirmación de S. Fernández: "Pienso que la huelga no sólo ha perdido el fundamento moral con el cual nació, y que arrancaba de la circunstancia de ser el único medio con que los trabajadores podían defender eficazmente sus derechos frente a aquellos empleadores que se los desconcían, sino que, además, ella se ha convertido en un arma que puede causar daños irreparables a la economía, la salud y el abastecimiento de la población o a la seguridad nacional, en abierta desproporción con las causas y el alcance real del conflicto mismo que la origina". Revista Ercilla N° 2209; 30 de noviembre de 1977.

justificaba las restricciones impuestas a la renovación de las directivas sindicales y a los demás derechos sindicales <sup>1/</sup>. La crítica situación por la que atravesaba la economía y las necesidades que imponía la política económica servían para legitimar la suspensión indefinida de la negociación colectiva. Todavía el 1º de mayo de 1978, a pesar de la fuerte presión interna e internacional a que estaba sometido el Gobierno, el Ministro del Trabajo reconocía que "la situación de orden y seguridad interna que predomina en el país es la que respalda todas las medidas que se están tomando en el plano laboral" <sup>2/</sup>.

El carácter restrictivo y autoritario de las concepciones oficiales se manifestaba con especial nitidez en relación a la actividad huelguística. El reconocimiento que Díaz Estrada había hecho de la legitimidad de la huelga, en la que veía un derecho irrenunciable de los trabajadores, fue sustituido por un rechazo categórico y explícito a todo tipo de actividad

---

<sup>1/</sup> Consultado al respecto, J. Guzmán respondía: "La politización y la utilización de las organizaciones intermedias, como los sindicatos, exige un período en que sus actividades sean sometidas ahora a ciertas restricciones", La Tercera, 13 de septiembre de 1976.

También el Ministro Fernández señalaba a poco de asumir: "Creo que en este momento hay razones de seguridad de sobra conocidas que hacen desaconsejable pensar en cualquier tipo de elección, que finalmente se convierte en política. El Presidente lo ha dicho muy claro "ello significaría dividir y en estos momentos sólo debemos pensar en unir a los chilenos". Revista Qué Pasa N° 257, 25 de enero de 1976.

<sup>2/</sup> Citado en Revista Qué Pasa N° 368. Todavía en 1978, en un discurso del 1º de mayo, Vasco Costa señalaba que la huelga no sería aceptada por el gobierno y que la negociación colectiva se reanudaría dentro de un plazo próximo "...si el proceso económico lo permite" Citado en Campero y Valenzuela, 1982, pág. 376, (subrayado nuestro).

huelguística. Desde que asume, Fernández plantea la necesidad de superar la huelga, a la que considera "una expresión de fuerza" que había sido usada como "instrumento de la lucha de clases" por lo que era preciso sustituirla por un sistema de conciliación y arbitraje obligatorio <sup>1/</sup>.

Estos principios restrictivos en relación a la actividad huelguística y a la negociación colectiva quedaban consagrados en el Acta Constitucional N° 3, de septiembre de 1976. Ella establecía la necesidad de contar con medios legales que hicieran posible "la solución pacífica de los conflictos laborales". Con ese propósito, contemplaba fórmulas de arbitraje obligatorio y la creación de "tribunales de expertos" con capacidad resolutoria para la solución de eventuales conflictos <sup>2/</sup>.

1/ Revista Qué Pasa N° 343, del 17 de noviembre de 1977. En la misma entrevista Fernández señalaba que la huelga, como instrumento de la lucha de clases, "no (permitía) que, en definitiva, se (solucionara) el conflicto colectivo; (creaba) tensión social y (nacían) enfrentamientos) inevitables (...) Como solución de fuerza era un arma que se (trasladaba) de una a otra mano; y por ello no (podía) decirse que (era) un derecho de los trabajadores".

Poco después de asumir había señalado: "La realidad contemporánea exige la superación de la huelga como instrumento válido para solucionar los conflictos laborales, ya que la evolución y el progreso de las naciones reclama que ella se reemplace por fórmulas jurídicas capaces de asegurar la justicia de todas las partes, sin recurrir a mecanismos de fuerza que sólo brindan posibilidades de éxito a quienes tienen el poder suficiente para emplearlos", Discurso del 1° de mayo de 1977, en Revista Qué Pasa N° 257, 25 de mayo de 1976.

2/ Al comienzo de esta fase, en un esfuerzo por ejercer control sobre el movimiento sindical, se dio carácter resolutorio a las comisiones tripartitas creadas en 1975 por Díaz Estrada. Más adelante, frente a las presiones del sector económico por reducir la ingerencia del Estado en las relaciones laborales, se terminó descartando el arbitraje estatal, el que fue sustituido por árbitros privados, previamente determinados por las partes. El propio S. Fernández y posteriormente V. Costa modificaron sus puntos de vista al respecto y terminaron afirmando que no estimaban aconsejable la participación del Estado en los tribunales arbitrales.

El anuncio en Chacarillas del plan de institucionalización política no tuvo mayores efectos sobre la política laboral, la que continuó estancada. Incluso en la carta enviada por el general Pinochet al Presidente de la Comisión Constitucional se sugería, como uno de los criterios político-institucionales básicos, "la superación de la huelga como instrumento válido para enfrentar los conflictos laborales" <sup>1/</sup>. Tampoco el nombramiento de Vasco Costa como Ministro del Trabajo, a comienzos de 1978, significó ningún avance en la normalización de las relaciones laborales. El nuevo Ministro continuó rechazando categóricamente la huelga, en la que veía "un instrumento de que se vale el marxismo para fomentar la lucha de clases" <sup>2/</sup>. Tampoco fijó plazos al restablecimiento de la negociación colectiva. A pesar del triunfalismo con que para entonces el gobierno empezaba a celebrar los logros del programa económico, Vasco Costa era categórico en señalar que "la situación económica del país no (permitía) negociaciones colectivas" <sup>3/</sup>.

---

<sup>1/</sup> El texto de la Carta continuaba señalando que la huelga debía ser reemplazada por normas "que aseguren una solución justa y equitativa, a través de tribunales expertos que (...) junto con hacer justicia a empresarios y trabajadores, defiendan los intereses de la comunidad nacional, que sufre gravemente con las paralizaciones de actividades, especialmente de las que son más vitales para el país.

"En este aspecto, considero también que las Actas Constitucionales ya promulgadas contienen importantes avances que deben ser recogidos por la Nueva Constitución Política", El Mercurio, 12 de septiembre de 1977.

<sup>2/</sup> Revista Ercilla N° 2227, 5 de abril de 1978.

<sup>3/</sup> Ibid.

## 2. Los proyectos sociales:

Los proyectos sociales conducidos por el general Leigh no corrieron mejor suerte que el plan de institucionalización laboral del general Díaz Estrada.

El Estatuto Social de la Empresa, que debía entrar en vigencia junto con el nuevo Código del Trabajo, no llegó a aplicarse jamás <sup>1/</sup>. El Consejo Social fue disuelto, la Comisión de Estudio del Estatuto de Seguridad Social fue suprimida y el anteproyecto de Reforma del Sistema Previsional fue remitido, al igual que el de Reforma del Código del Trabajo, en consulta al Consejo de Estado.

De todos los proyectos originales, el único que llegó a ponerse en práctica fue el Estatuto Nacional de Capacitación y Empleo. Sin embargo, el decreto publicado finalmente desvirtuaba radicalmente el sentido del proyecto original hasta restarle toda trascendencia. De los proyectos sociales restantes, sólo el Estatuto de Seguridad Social se mantuvo en el debate público como una de las reformas pendientes de mayor significación, tanto por su importancia económica como por los objetivos redistributivos que por un tiempo se le continuaron asignando. Hasta mediados de 1976, el discurso oficial siguió afirmando que a través de ella se dotaría al sector laboral de un capital productivo propio, lo que aseguraría a los trabajadores una creciente participación en

---

<sup>1/</sup> Sólo se anunció la creación de los Comités de Empresa consultados en el Estatuto, los que debían permitir la participación de representantes de los trabajadores en el Directorio de las empresas.

el producto nacional ya que los fondos previsionales les serían entregados para que ellos mismos los administraran <sup>1/</sup>.

Poco a poco, sin embargo, los objetivos redistributivos de la reforma fueron diluyéndose hasta desaparecer por completo. Si bien hasta 1980 no habría una definición al respecto, las declaraciones posteriores omitían este aspecto o lo desvirtuaban. De ahí en adelante se comenzó a afirmar que su carácter redistributivo o "justo" quedaría garantizado por la relación que el nuevo sistema establecería entre lo que el trabajador aporta y lo que posteriormente recibe, debido a que se sustituiría el sistema de reparto por uno de capitalización individual <sup>2/</sup>. En este aspecto se modificaba radicalmente el criterio de solidaridad que contemplaba el anteproyecto de Díaz Estrada, principio que más adelante se denunciaría como una simple excusa para mantener privilegios que debían financiar los trabajadores a través de mayores impuestos o como un pretexto para imponer un impuesto al trabajo que creaba cesantía y deprimía los salarios <sup>3/</sup>.

---

1/ Al respecto, ver discurso del general Pinochet en El Mercurio, 12 de septiembre de 1975 y 18 de abril de 1976 y de S. Fernández en Revista Qué Pasa N° 257, 25 de marzo de 1976.

2/ En relación a la modificación de un sistema de reparto por uno de capitalización, Fernández señalaba que ello suponía que "cada cual tiene su cuenta de ahorro, de toda la vida, y por lo tanto se llegará a una relación conveniente entre lo que aporta y lo que recibe. Estoy convencido de que este nuevo sistema elimina roces y evita conflictos entre empresarios y trabajadores". Revista Qué Pasa, N° 257 de marzo de 1976.

3/ Piñera advertía : "La 'solidaridad' no debe seguir siendo la excusa para que ciertos monopolios estatales no tengan que rendir cuentas de los ahorros forzosos que exigen a los trabajadores". Revista Ercilla N° 2226, 29 de marzo de 1978.

Ver también M. Kast: "La previsión y el mercado del trabajo" en Revista Qué Pasa N° 300, 20 de enero de 1977.

En el Plan de Emergencia contra el Desempleo elaborado en ODEPLAN y dado a conocer en abril de 1978, los criterios que se proponían para reformar el sistema de pensiones se centraban exclusivamente en el origen del financiamiento, sin que se hiciera mención alguna a la gestión de los fondos. Por el contrario, el énfasis anterior en sus potencialidades distributivas era desplazado por el de instrumento para incentivar el empleo <sup>1/</sup>.

Pese a que los criterios que se iban dando a conocer oficialmente en relación a la reforma del Sistema Previsional mostraban una creciente afinidad con el proyecto del equipo económico y con las presiones que persistentemente realizaban los voceros de los conglomerados económicos, la ausencia de definiciones en una materia a la que se atribuía enorme trascendencia revela que también en esta área se libraba una fuerte y decisiva lucha al interior del régimen. No sorprende, pues, que la decisión sufriera sucesivas postergaciones y empantanamientos, más aún si se considera la magnitud de los recursos que se verían comprometidos. El gobierno lo reconocía cuando justificaba la demora en la aprobación del proyecto en virtud de que "se (moverían) capitales gigantes", los que podían llegar incluso "a dominar el mercado de capitales" <sup>2/</sup>. En esto último las autoridades no se equivocaban

---

1 / El Plan Kelly aparece publicado en El Mercurio, 18 de abril de 1978.

2 / El propio Fernández hacía ver la trascendencia de la reforma: "La utilización de los recursos (del sistema previsional) va a significar el cambio económico, o el traspaso de recursos económicos más grandes que haya ocurrido en el país en este siglo, y de consecuencias imprevisibles. Pueden llegar incluso a dominar el mercado de capitales", Revista Qué Pasa Nº 257, 25 de marzo de 1976.

Al respecto Leigh señalaba: "La Ley de Previsión Social ha sido discutida internamente y se le ha pedido a muchos informantes que asistan a la Comisión. Incluso a Ministros de Estado. El problema es complejo, sobre todo cuando se van a mover capitales tan gigantes". Revista Qué Pasa Nº 330, 18 de agosto de 1977.

Pero, a diferencia de lo que se había afirmado antes, no serían los trabajadores quienes administrarían ese inmenso volumen de recursos.<sup>1/</sup>

Es preciso señalar que tampoco en las políticas educacionales y de salud las concepciones neoliberales llegaron a tener una influencia predominante hasta fines de 1978. Es cierto que la primacía que esas concepciones habían logrado en la conducción económica tuvo un poderoso impacto en esas áreas, el que se expresó básicamente en el drástico recorte del gasto que experimentaron ambos sectores a partir de 1975<sup>2/</sup>. Sin embargo, en su contenido, tanto las políticas de salud como las de educación se encontraban inspiradas en concepciones muy diferentes de las neoliberales. También en ellas primaban las doctrinas militares de la seguridad nacional. La política educacional resulta ilustrativa. Como han destacado diversos autores, hasta por lo menos 1978 ella se caracterizó sobre todo por el control ideológico-militar impuesto sobre los contenidos de la instrucción impartida, el que era justificado en función de la seguridad interna del país (Gajardo, 1982)<sup>3/</sup>. Los mismos criterios se usaban para

<sup>1/</sup> Arellano (1981) estimó que las cotizaciones previsionales podían alcanzar en un año a una cifra equivalente a la mitad de los fondos captados por el mercado de capitales durante sus primeros cinco años de existencia.

<sup>2/</sup> El gasto en educación, que había alcanzado en 1974 un nivel superior al de 1970, experimentó en 1975 una reducción de un 21,7 por ciento, para incrementarse levemente en los años posteriores. También en el sector salud, que había logrado captar un volumen creciente de recursos fiscales entre 1969 y 1974, el gasto cayó abruptamente en 1975, por debajo incluso de los niveles de 1969 (Marshall, 1980).

<sup>3/</sup> El Objetivo Nacional del Gobierno de Chile, de diciembre de 1975 afirmaba: "Ninguna libertad de enseñanza puede (...) contravenir los objetivos mismos de la educación (...). La educación no podrá ser usada con fines de políticas contingentes. (De ahí que) la institucionalidad deberá contemplar mecanismos de control de la actividad educacional tanto respecto de la idoneidad de su contenido como de la calidad con que se imparte".

justificar la disolución de las organizaciones representativas de los profesores y la imposición de fuertes restricciones al funcionamiento de cualquier tipo de institución que agrupara al gremio. Sólo en 1979, cuando se da a conocer la "Directiva Presidencial sobre Educación Nacional", se modifica la orientación de la política educacional para adaptarla a las exigencias impuestas por el modelo económico neoliberal.

### 3. Política laboral y pugna interna:

Detrás de las políticas rígidamente autoritarias en el plano social y laboral se ocultaba una fuerte pugna entre las autoridades del sector laboral, por un lado, y la tecnocracia neoliberal del equipo de gobierno con el apoyo de los grupos económicos, por el otro. Estos últimos abogaban por una institucionalidad a este respecto más acorde con los principios que inspiraban al esquema económico.

Las fracciones nacionalistas-corporativistas, por su parte, presionaban por la creación de un sindicalismo "auténtico" -que otros denominaban "gremialista-nacionalista"- que pusiera "atajo a los abusos patronales"<sup>1/</sup> y al creciente distanciamiento entre los trabajadores y las autoridades de gobierno. Concebido al interior de un esquema social corporativista, dicho sindicalismo debía reconocer y dar libre expresión a los trabajadores en tanto interlocutores válidos del gobierno, al igual que lo eran los gremios empresariales. Se insistía en conceder participación a los trabajadores en la gestión y propiedad de la empresa y en que fueran

---

<sup>1/</sup> P. Rodríguez, La Tercera 22 de marzo de 1976 y 30 de mayo de 1977.

reconocidos en plenitud sus derechos y conquistas gremiales, pero al margen de toda tendencia político-partidista. Propiciaban estas fracciones la rápida puesta en marcha de la reforma previsional, en la cual veían un conducto privilegiado de redistribución de recursos en favor de las masas laborales. Debían ser los trabajadores quienes administraran sus propios fondos, tal como había estipulado el proyecto original de Díaz Estrada.

No obstante, las concepciones nacionalistas de signo corporativista no parecían tener mayor eco en las esferas del gobierno, pese a que habían ganado para sus posiciones a fracciones no despreciables de los sindicalistas "gremialistas" que al comienzo habían adherido incondicionalmente al nuevo régimen.

Pero fueron los neoliberales los que, sobre todo desde 1976, pusieron mayor énfasis en el imperativo de acometer una reforma a fondo de la legislación laboral, de modo de hacerla del todo coherente con el plan económico en marcha. En abierta oposición a las autoridades del trabajo y a otros dirigentes políticos del régimen, propugnaban una normatividad laboral que insertara plenamente el mercado del trabajo al esquema de libre mercado y que renunciara a toda forma de ingerencia estatal en la regulación de las relaciones laborales.

Los requerimientos de los tecnócratas neoliberales apuntaban a dos objetivos básicos. En lo inmediato, a neutralizar aquellos aspectos de la política laboral en aplicación que resultaban más discordantes con el plan económico, en especial, la participación de funcionarios gubernamentales en

comisiones tripartitas dotadas de capacidad resolutive. Y desde una perspectiva de más largo alcance, a eliminar la "exagerada rigidez" imperante en el funcionamiento del mercado de trabajo, lo que exigía derogar la ley de inamovilidad y abolir la fijación de remuneraciones por ley, los salarios mínimos y el impuesto previsional al trabajo. Consideraban que al elevar estas distorsiones el costo de la mano de obra, deterioraban los niveles de empleo. Abogaban asimismo por la eliminación de toda práctica sindical de carácter monopólico, con lo que querían evitar el surgimiento de organizaciones sindicales fuertes, como habría ocurrido si la negociación colectiva se hubiese llevado a cabo por ramas de actividad, según se establecía en el proyecto inicial.

La urgencia de liberalizar el mercado del trabajo era justificada invocando tanto razones de eficiencia económica (adecuada asignación de los recursos productivos) como fundamentos éticos. (imperio de la libertad e igualdad en las relaciones laborales).

Los planteamientos neoliberales partían de una definición del trabajo y de su significado para la persona y para la economía radicalmente diferente de la que hasta entonces había prevalecido en la retórica oficial. La concepción inicial postulaba que el trabajo era "lo más digno que una persona puede ofrecer" <sup>1/</sup>, la "fuente principal de toda dignidad", afirmando en consecuencia, la necesidad de "hacerlo eminentemente humanizador del individuo y un medio a la vez que palanca del progreso y elemento de integración nacional a todos los niveles" <sup>2/</sup>. De ello se derivaba la responsabilidad

---

<sup>1/</sup> J. Guzmán en *La Tercera*, 13 de septiembre de 1976.

<sup>2/</sup> "Formulación de Propósitos..." op.cit.

ineludible del Estado de "velar por los legítimos derechos y deberes de los trabajadores y empresarios" <sup>1/</sup> y de asegurar a los primeros "un trabajo digno, productivo y adecuadamente remunerado" <sup>2/</sup>. Para los neoliberales, en cambio, el trabajo era otro de los tantos insumos existentes en la economía y como tal tenía sus mercados y sus propios precios. En el mercado laboral, el precio del trabajo correspondía pues al salario de equilibrio, aquel que iguala la oferta con la demanda de trabajo; por tanto, era exactamente "igual que las papas y los tomates". Se trataba de un fenómeno que ("carecía) de relación con el concepto que sobre la dignidad de la persona se tuviera" <sup>3/</sup>. El funcionamiento libre y competitivo del mercado laboral era el único modo de garantizar que los salarios fuesen perfectamente flexibles y alcanzaran así sus niveles de equilibrio, requisito insoslayable para el logro de una eficiente asignación de los recursos productivos.

Pero, para los neoliberales no había en esto involucrada sólo una cuestión de eficiencia. Las restricciones al libre juego de las fuerzas del mercado laboral (ley de

1/ Ibid. Ministerio del Trabajo y Previsión Social: Anteproyecto del Código del Trabajo op.cit.

2/ "Formulación de Propósitos..." op.cit y Objetivo Nacional del Gobierno de Chile. Este último añadía que era obligación del Estado "establecer las condiciones para una política de sueldos y salarios justos, de acuerdo con las posibilidades de la economía nacional y las necesidades del individuo y su familia, propendiendo a que estos medios le permitan vivir y desarrollarse en una sociedad de máximo respeto por la persona humana".

3/ El Mercurio, Temas Económicos, 5 de febrero de 1977. "Lamentablemente el valor del trabajo tiene algo que ver con las fuerzas objetivas de oferta y demanda del mismo, y poco se saca con declaraciones en torno a que es justo que todos tengan salarios que alcancen para cubrir las necesidades mínimas".

inamovilidad, salarios mínimos, etc) configuraban, además una grave restricción a la libertad. El empresario debía ser libre de contratar o despedir a sus trabajadores; y éstos, de acordar sus remuneraciones con los empleadores a través de negociaciones colectivas ajenas a toda interferencia gubernamental.

Pero había de por medio también un problema de equidad. La existencia de una ley de inamovilidad, de una política de salarios mínimos, y de un virtual impuesto a la contratación de mano de obra era considerada una injusticia porque al encarecer el costo de este factor, conducía inevitablemente a altas tasas de desempleo. La utilización de los poderes monopólicos de que estaban dotados los sindicatos redundaban en un incremento de las remuneraciones de los trabajadores pero, vía presiones sobre los precios, a costa de los desempleados y de los que carecían de organización, entre los cuales se cuentan la mayor parte de los consumidores y los estratos más pobres de la población.

De allí entonces que, entendida la igualdad y la justicia laboral como ausencia de toda discriminación en favor de algunos trabajadores a expensas de la mayoría, sólo la eliminación de las restricciones al funcionamiento fluido del mercado de trabajo podía hacer realidad esos ideales, ya que ese era el único camino capaz de conducir al pleno empleo <sup>1/</sup>.

---

<sup>1/</sup> "La utilidad de un concepto de salario "justo" basado en las necesidades es prácticamente nula", afirmaba El Mercurio, puesto que "el verdadero salario "justo" es el que equilibra los mercados de trabajo, porque significa la posibilidad de obtener pleno empleo y dar trabajo a los más pobres, que normalmente son aquellos trabajadores de menor productividad". Temas Económicos, 23 de noviembre de 1976.

El planteamiento neoliberal aducía que el enfoque tradicional ("el pensamiento socialista") privilegiaba la distribución funcional del ingreso sobre la distribución personal, lo que conducía a asimilar a los pobres con los asalariados. Ello explicaba que históricamente se hubiese incurrido en la injusticia de favorecer a los grupos de presión y a los trabajadores organizados, en desmedro del resto de la comunidad no organizada. Además de resultar ineficiente como estrategia distributiva, había sido altamente regresiva. El "enfoque moderno", en cambio, opuesto a las concepciones de los "ideólogos" y "políticos tradicionales", propiciaba políticas distributivas basadas en las enseñanzas de la teoría económica moderna. Ellas eran las únicas capaces de lograr la verdadera justicia distributiva, que consiste en el logro del pleno empleo de la fuerza de trabajo, objetivo que sólo se alcanzaría mediante la flexibilización del mercado de factores.

La adopción de medidas tendientes a lograr un mercado laboral competitivo era visualizada entonces como un requisito para compatibilizar la eficiencia económica con la libertad y la igualdad que deben prevalecer en las relaciones de trabajo. Era la única forma de armonizar el crecimiento del empleo y de la economía y de avanzar hacia una distribución más equitativa del ingreso, colocando al mismo tiempo en manos de los trabajadores la decisión de su propio destino.

Los postulados neoliberales en relación a la normatividad laboral lograron durante esta fase materializarse en algunas disposiciones contradictorias con la ideología y la política laboral de entonces, así como en cambios en las concepciones oficiales sobre ciertos aspectos específicos de la

institucionalidad laboral. Es el caso, por ejemplo, de la eliminación de los representantes gubernamentales en las comisiones tripartitas que habrían de crearse con el objeto de resolver los conflictos; de la sustitución del sindicato por rama de actividad por uno a nivel de empresas; y de las disposiciones contenidas en el Plan de Emergencia contra el Desempleo. Este recomendaba la eliminación parcial del sueldo mínimo y de la ley de inamovilidad (la que no se aplicaría a las nuevas contrataciones) y una reducción de las cotizaciones previsionales. Con todo, hasta diciembre de 1978, esas concepciones no llegarían a predominar en la orientación de la política laboral del gobierno.

Hacia fines de 1978 comenzó a crearse entre los dirigentes políticos del régimen un creciente consenso acerca de la imposibilidad de continuar postergando la normalización de las relaciones de trabajo, especialmente en lo relacionado con la negociación colectiva <sup>1/</sup>. Contribuyeron a crear conciencia al respecto el desarrollo y la progresiva unificación del movimiento sindical opositor; la intensificación de las presiones sobre el régimen, tanto internas como internacionales, ante la crudeza de las acciones represivas desatadas en contra de los trabajadores; la gravedad de los conflictos laborales suscitados <sup>2/</sup>; y la condena generalizada que despertó un sorpresivo llamado a elecciones sindicales por parte

---

<sup>1/</sup> Ver G. Guzmán en Revista Ercilla N° 2258, 8 de noviembre de 1978; J. de D. Carmona, en Revista Ercilla N° 2249, 6 de septiembre de 1978.

<sup>2/</sup> El de mayor significación fue el conflicto suscitado por los trabajadores de Chuquicamata, los cuales iniciaron lo que se denominó "protesta de las viandas". (Campero y Valenzuela, 1982).

del gobierno, en octubre de 1978, en el cual se prohibía la reelección de los antiguos dirigentes y la participación de miembros de algún partido político como candidatos.

Sin embargo, las concepciones predominantes que rechazaban la legitimidad de la huelga y el temor de que el restablecimiento de la negociación colectiva desatara la politización de la vida sindical constituían escollos que hasta entonces parecían insalvables <sup>1/</sup>. En este contexto, la solución que las concepciones neoliberales ofrecían al normal restablecimiento de los derechos y libertades sindicales fueron alcanzando cada vez más influencia.

Para los neoliberales, la solución de los conflictos laborales a través de sistemas de arbitraje privado representaba una fórmula atractiva pero insuficiente. Aparte de no encontrar una fácil aceptación entre los trabajadores, consideraban ingenua la pretensión de impedir las huelgas por ley, sobre todo en un país que tenía una larga tradición de paros ilegales. No siendo posible seguir postergando el restablecimiento de la negociación colectiva ni el consiguiente derecho de huelga, las interrogantes cuya solución no admitían más demora eran cómo reducir el costo social y económico de eventuales paralizaciones de actividades y frenar la politización de la vida sindical.

---

<sup>1/</sup> Ante el peligro de que otorgar mayor autonomía a los sindicatos, tanto en la generación de sus directivas como en la negociación colectivas derivara en una politización de la actividad sindical, algunos proponían fórmulas indirectas de elección de las autoridades de modo de evitar las elecciones masivas. Ver, por ejemplo, J. Guzmán en Revista Ercilla N° 2221, 22 de febrero de 1978 y N° 2258, 8 de noviembre de 1978.

La solución adecuada a tales desafíos no radicaba para los neoliberales en la legislación laboral que se dictara (sin perjuicio, por cierto, de la necesaria reglamentación de la actividad sindical) sino en la naturaleza de la estructura económica que el país se diera. Al incidir decisivamente sobre la forma en que se distribuye el costo de la paralización de actividades, condicionaría en forma automática la frecuencia y duración de las huelgas. Argumentaban que en una economía altamente protegida y estatizada, la mayoría de las empresas funcionan en condiciones de monopolio. Los excedentes que se distribuyen entre los factores productivos que trabajan en la empresa protegida, deben ser financiados por los consumidores en la forma de precios más elevados. De ahí que el costo de la paralización de actividades sea muy bajo o nulo tanto para los empresarios como para los huelguistas, ya que puede ser transferido al resto de la comunidad a través del incremento de los precios, lo que se convierte en un inevitable estímulo al surgimiento de conflictos laborales y a la prolongación de los mismos. Por otro lado, la magnitud de los excedentes que se producen en mercados protegidos permite que en las negociaciones los trabajadores tengan un derecho a petición no sometido a límites. Todo esto se veía acentuado en el caso concreto de Chile por la intervención estatal en los conflictos laborales que había garantizado tradicionalmente la inamovilidad del factor trabajo, el pago de los días no laborados, etc. <sup>1/</sup>.

<sup>1/</sup> Estas concepciones aparecen expuestas, entre otros, por P. Baraona, en Revista Qué Pasa N° 337, del 6 de octubre de 1977 y N° 349, del 29 de diciembre de 1977, y N° 401, del 21 de diciembre de 1978 y El Mercurio, 27 de diciembre de 1978; A. Bardón, en Informe Géminis, tercer trimestre de 1978; BHC, "Líneas para la política laboral", Informe Económico N° 43, marzo de 1978; R. Luders, Revista Qué Pasa N° 401, 21 de diciembre de 1978; y El Mercurio, Temas Económicos, 1° de octubre de 1977.

Los neoliberales señalaban que, en cambio, en una economía competitiva y abierta al exterior, donde el Estado no interviene en las relaciones laborales, se reduce automáticamente el número y la duración de las huelgas y se moderan las demandas de los trabajadores. En una organización económica de este tipo, el costo del paro laboral recae íntegramente sobre los factores productivos involucrados (capital y trabajo), encargándose la competencia de imponer un límite a las demandas de los trabajadores, más allá del cual las empresas no pueden negociar. Obligadas a mantener altos niveles de eficiencia y productividad, las empresas, cuyos excedentes son por eso mismo reducidos, no están en condiciones de soportar huelgas prolongadas. En efecto, ellas pueden significar desde la caída o desaparición del excedente y la pérdida de los mercados hasta el cierre de la unidad productiva, con la consiguiente pérdida del empleo para los trabajadores. De ahí, entonces, que en una economía de mercados libres, en la que el Estado se abstiene de toda injerencia en los conflictos laborales, las propias regulaciones y controles automáticos del mercado se encargan de disciplinar a la fuerza de trabajo y los empresarios. Esto sucedería así porque la competencia impide que el costo de los conflictos sea transferido al resto de la comunidad a través de mayores precios, imponiéndose así límites automáticos a la facultad de petición de los trabajadores o a los acuerdos colectivos entre empleadores y obreros. En un contexto de esta naturaleza, sólo sería necesario reglamentar los conflictos laborales en las áreas no competitivas, en el sector fiscal y en las empresas estatales de carácter estratégico (para cuya solución se proponían los arbitrajes privados). Consustancial al funcionamiento fluido de los mecanismos regulatorios mencionados es que la huelga sólo sea permitida a nivel de empresas, de modo

de impedir prácticas sindicales monopólicas.

En suma, para los neoliberales no existían razones que impidieran el reconocimiento del derecho de huelga, a condición de que se fuera lo más lejos posible en la expansión y liberalización de los mercados, de que el Estado respetara efectivamente su rol subsidiario y de que no se impusieran trabas a la libertad de intercambio con el exterior. La legislación que se dictara, en consecuencia, no debía hacer más que reconocer y vigorizar los mecanismos regulatorios implícitos en el funcionamiento de los mercados laborales competitivos.

Estos argumentos servían a la tecnocracia neoliberal para presionar simultáneamente por una profundización de la apertura al exterior y por un avance más rápido y decidido en la privatización de la economía y, cuando estos objetivos se alcanzaran, para justificar la total liberalización del mercado de trabajo. La controversia sin embargo sólo se resolvería a fines de 1978.

V. El triunfo del neoliberalismo en el ámbito político y laboral.

La presentación, en agosto de 1978, del proyecto de Nueva Constitución elaborado por la Comisión Constitucional y el anuncio en diciembre de ese año de la reforma laboral marcaron el inicio del auge de la ideología neoliberal como la corriente más dinámica y global del régimen. A partir de entonces, el neoliberalismo se proyectó claramente en todos los ámbitos de la acción gubernamental como la ideología dominante. Se trata de un proceso de globalización, de expansión ideológica desde el área económica, donde obtuvo un predominio temprano, hacia todas las demás esferas de la vida social.

El anteproyecto constitucional representaba una fórmula de compromiso entre las corrientes gremialistas/ institucionalizadoras que hasta entonces habían centrado sus esfuerzos en la reorganización del Estado -es decir, al nivel del sistema político- y la propuesta neoliberal. En él se daba forma al ordenamiento jurídico-político tal como era concebido por los primeros y, a la vez, se consagraba un "orden público económico" que recogía prácticamente todas las proposiciones del proyecto tecnocrático neoliberal. El documento se definía categóricamente en favor de un capitalismo de libre mercado, consagrando constitucionalmente sus bases doctrinarias fundamentales: la propiedad privada y la libre iniciativa económica individual como derechos prácticamente inmutables. A ellos se añadían los tres principios básicos sobre los cuales se sustentaba la propuesta tecnocrática: el principio de subsidiariedad del Estado, la igualdad económica ante la ley y, de un modo implícito, la tecnificación de las decisiones.

Además, se reconocía rango constitucional a la mayor parte de los mecanismos jurídicos propiciados por los neoliberales para garantizar legalmente el respeto de esas orientaciones básicas <sup>1/</sup>.

Pero fue tal vez en las modificaciones que a partir de esa misma fecha experimenta el discurso del General Pinochet y de otros altos ideólogos del régimen donde con mayor nitidez se expresa el predominio neoliberal en el análisis político. En el Mensaje del General Pinochet del 11 de septiembre de 1978 y de un modo sistemático en sus intervenciones inmediatamente posteriores <sup>2/</sup>, el discurso pierde su carácter ecléctico e inundado de contradicciones para denotar, por primera vez, la existencia de un enfoque totalizante. Ahora la nueva institucionalidad es concebida como un todo orgánico, global y coherente en el plano económico, social y político y es pensada en las categorías neoliberales. El ordenamiento político pasa a ser visualizado como parte de una alternativa global de sociedad -que es la "sociedad libre"- y, por lo tanto, indisolublemente ligado al modelo económico y a la institucionalidad social. Pese a que en este último ámbito aún prevalecía una política restrictiva y un discurso inundado de invocaciones de seguridad interna, se señalaba que la primera meta que tenía el gobierno por delante era " plasmar un modelo social integralmente concebido y que (fuera) congruente con la institucionalidad política y económica de una sociedad libre y eficiente como la que se (estaba)

1/ Nos hemos basado en la versión del anteproyecto cuyo texto fue publicado en Revista Ercilla, N° 2250, 13 de septiembre de 1978.

2/ En particular, su discurso en el acto inaugural del Año Académico de la Universidad de Chile el 6 de abril de 1979. Versión publicada en El Mercurio, 7 de abril de 1979.

construyendo 1/.

También los principales temas ideológicos, el lenguaje y los conceptos legitimadores revelaban un viraje. La afirmación de la libertad personal como el fin último de la sociedad; la idea de la democracia como un simple medio "al servicio de una sociedad libre"; la denuncia de la "imposible utopía de una igualdad absoluta para todos" como la generadora del "caos moral y material más absoluto" y su sustitución por la "igualdad de oportunidades ante la vida", meta compatible con, "el respeto al fruto del esfuerzo de cada cual, dentro de una justicia social plena y efectiva"; el énfasis en la tecnificación de las decisiones" que deben preceder y condicionar la opción política" como condición de la libertad; etc. son todas ilustraciones elocuentes de lo que decimos 2/.

Con todo, en el terreno social y laboral, las concepciones restrictivas sobre la huelga y la negociación colectiva no experimentaron modificaciones de significación hasta fines de 1978. El proyecto constitucional todavía postulaba la necesidad de establecer "mecanismos adecuados para lograr

---

1/ Mensaje del 11 de septiembre de 1978, El Mercurio, 12 de septiembre de 1978, publicado por la División de Comunicación Social, con el título 1973-1978. Cinco años de orden, progreso y libertad.

2/ El Mercurio, 12 de septiembre de 1978.

En discursos posteriores del General Pinochet, la importancia de la tecnificación de las decisiones se ve enfatizada. Ella pasa a ser concebida como el principal mecanismo a través del cual se frenaría la demagogia y es pensada ahora al interior de un marco teórico estrictamente neoliberal. En abril de 1979, el General Pinochet distinguía al interior de las decisiones valorativas o políticas y las decisiones técnicas, y afirmaba: "...tecnificación significa (...) que la ejecución de las decisiones políticas se haga a través de los medios técnicamente idóneos, pues en nada fortalece a la democracia el que las razones técnicas se vean pospuestas por argumentos ideológicos", El Mercurio 7 de abril de 1979.

una solución equitativa y pacífica de los conflictos del trabajo, los que (deberían) contemplar fórmulas de negociación obligatorias y de arbitraje, correspondiendo la decisión del conflicto, en caso de arbitraje, a tribunales especiales de expertos. Las concepciones neoliberales sobre la institucionalidad laboral sólo llegarían a imponerse definitivamente en el mes de diciembre de ese año a raíz del anuncio por parte de la AFL-CIO de un boicot comercial si no se restituían los derechos laborales y sindicales en el país <sup>1/</sup>. La gravedad que revestía el boicot para la economía chilena -que no logró ser ocultada por las autoridades <sup>2/</sup>- obligó al gobierno a negociar una salida al conflicto a través del nombramiento de J. Piñera como Ministro del Trabajo, quién asumió con el compromiso formal de diseñar un plan de institucionalización laboral en el más breve plazo. El nombramiento de uno de los más connotados voceros del neoliberalismo criollo ponía de manifiesto el triunfo de la propuesta neoliberal y el desplazamiento definitivo de las concepciones restrictivas que habían dominado hasta entonces la política laboral <sup>3/</sup>.

1/ Las exigencias que imponía la AFL-CIO como condición para levantar la medida eran el reconocimiento de la libertad de reunión, la libre elección de los dirigentes en todos los sindicatos y el restablecimiento de la negociación colectiva.

2/ Sobre la gravedad del boicot para la economía chilena, ver opiniones de F. Leniz, en Cosas N° 58, 21 diciembre de 1978 y del Presidente de la Asociación de Exportadores de Chile, J. Covarrubias, en Cosas N° 57, 12 de diciembre de 1978.

De acuerdo a estimaciones del Depto. de Estudios del BHC, el comercio afectado inicialmente por el boicot oscilaría entre un 32 y un 62 por ciento del comercio exterior total del país. Ver BHC: Informe Económico, N° 52, diciembre de 1978.

3/ Es evidente que la destitución del General Leigh como miembro de la Junta de Gobierno y Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea, en julio de 1978, debe haber favorecido las posibilidades de los neoliberales de imponer sus concepciones en el campo social y laboral.

Ahora bien, ¿dónde radica esa eficacia ideológico-cultural del neo-liberalismo que le permitió subordinar a las otras tendencias ideológicas del bloque gobernante y convertirse en la corriente predominante?

No constituye una respuesta suficiente afirmar que la fuerza ideológica del proyecto neoliberal radica en su carácter de clase. Nadie podría negar que esa racionalidad profunda que lo atraviesa constituye la base de su capacidad hegemónica de amplios sectores de las clases dominantes. En efecto, el neoliberalismo presenta y difunde los intereses de largo plazo de la burguesía como interés general. En ese pensamiento, un orden de plena competencia y aparato estatal mínimo, cuyo principio de funcionamiento es la maximización de la ganancia privada, es proyectado como condición de la vigencia de los ideales éticos de igualdad, libertad y democracia. A esa fuerza moral, el neoliberalismo añade su respetabilidad científica: el modelo económico aparece fundamentado en "la" teoría económica moderna. Pero esa capacidad de presentar los intereses burgueses de largo plazo como interés universal no basta para explicar la fuerza cultural que en un momento llegó a tener el mensaje neoliberal ni el dogmatismo y radicalidad con que fue asumido por sectores que hasta poco antes habían sustentado ideologías frontalmente contrapuestas.

Tampoco los relativos "éxitos" que hacia fines de 1978 comenzaba a mostrar el programa económico constituyen una base suficiente para explicar esa eficacia ideológica. Es cierto que el éxito económico constituía una exigencia indispensable para que el proyecto neoliberal ganara autoridad entre las demás fuerzas del bloque dominante. Prueba de ello es el

rápido deterioro de su fuerza persuasiva cuando la crisis económica que se inició en 1981 puso al descubierto las limitaciones de la organización económica de libre mercado. No es de sorprender entonces que los logros económicos alcanzados y la creciente adhesión que expresaban las fuerzas sociales más gravitantes en torno al esquema de libre mercado hayan tenido una influencia decisiva en la capacidad que reveló este sistema de pensamiento para desplegarse como la corriente ideológica más dinámica del régimen. En efecto, como se verá más adelante, en 1978 la economía se había recuperado de la profunda recesión a que la había conducido el shock de abril de 1975. La inflación se había reducido hasta bordear sus niveles históricos; se había logrado el tan anhelado "saneamiento" fiscal y las dificultades para equilibrar las cuentas externas habían sido superadas. La balanza de pagos comenzaba a exhibir un superavit creciente, que se originaba en la expansión de las exportaciones no tradicionales y en una aceleración del flujo de créditos externos. Esto último, a su vez, era usado como prueba de la confianza que en los círculos financieros internacionales se comenzaba a depositar en la economía chilena.

Pese a que aún persistían problemas económicos de fondo (estancamiento de la inversión, altas tasas de interés, elevados niveles de desocupación), esos logros, después de más de cuatro años críticos, habían debilitado las posiciones de los opositores internos a la conducción económica y habían fortalecido a la tecnocracia neoliberal. La crítica global a la política económica se había hecho cada vez más escasa. En cambio, aumentaban las voces de los que celebraban con entusiasmo las virtudes del libre mercado.

Pero en el proceso de "neoliberalización" de las ideologías políticas y laborales, la influencia de los factores económicos no fue la única ni tal vez la más importante. En él desempeñaron también un rol importante factores de naturaleza propiamente ideológica, que son los que nos interesa recalcar aquí. Ellos se relacionan con la capacidad que demostraron los intelectuales neoliberales de proporcionar un marco teórico que permitía al régimen compatibilizar el ultraliberalismo económico con el autoritarismo político, y -lo que es tal vez más importante- de hacerlo al interior de un discurso formalmente democrático.

A través de las definiciones que hacían de la libertad, la igualdad y la "verdadera" democracia, los neoliberales consiguieron desarrollar un discurso que rescataba los principales temas del proyecto fundacional original, esto es, el anti-intervencionismo, el a-politicismo y el anti-comunismo, y los reformulaba en sus propias categorías. Esta operación les permitía justificar el autoritarismo y, a la vez, mostrar al proyecto neoliberal como el único capaz de contener el avance estatal y de desterrar definitivamente la política y el marxismo. En este sentido, los temas fundacionales eran formalmente preservados, pero eran redefinidos para situarlos al interior de un discurso global que tenían la virtud de ser formalmente liberal y democrático.

Esa parece ser la gran ventaja del neoliberalismo como un sistema conceptual. Su eje en la construcción del discurso no son los intereses particulares, como ocurría con el gremialismo tradicionalista, atrapado en una concepción neocorporativa de la sociedad y en una definición esencialista de la política, incapaz de cimentar doctrinariamente cualquier

noción de democracia. Su eje es la realización de la libertad y la igualdad como bases de una democracia "real", opuesta al formalismo ilusorio del liberalismo clásico. En la medida que lograba apropiarse de los temas democráticos clásicos, este nuevo liberalismo permitía fundamentar el autoritarismo político con un discurso que aparecía más cercano a la cultura política chilena. Sus temáticas y su lenguaje eran sin duda más "nacionales" y "libertarios" que las nociones anacrónicas provenientes del catolicismo tradicionalista o de la doctrina de la seguridad nacional, de escaso atractivo cultural fuera del mundo militar <sup>1/</sup>.

En todo caso, en un momento en el cual el debate sobre la futura institucionalidad otorgaba al tema de la democracia una gran urgencia y centralidad, el neoliberalismo pudo hacer

---

<sup>1/</sup> Tampoco la propuesta neoliberal aparecía contrapuesta con el proyecto de la democracia "protegida" de las fuerzas "institucionalizadoras". El abandono que estas corrientes habían hecho de sus componentes gremialistas y corporativistas iniciales favoreció su acercamiento en el terreno doctrinario con las posiciones neoliberales. La concepción estatista de la política que impregnaba a la propuesta "institucionalizadora" también facilitó su aproximación a las posiciones de los neoliberales, relativamente indiferentes a las fórmulas constitucionales mientras respetaran las bases fundamentales del orden económico-social. Pero sobre todo el neoliberalismo proporcionaba un marco conceptual que servía a las corrientes "institucionalizadoras" de referente teórico tanto de la estrategia económica en curso como de la democracia conservadora y autoritaria que buscaban instaurar. Al presentar la libertad individual como derivada de la económica, el pensamiento neoliberal permitía legitimar al nivel teórico cualquier restricción de la democracia, al postular que las libertades políticas sólo pueden ser reconocidas dentro de límites que no interfieran en la libertad de mercados o que no se opongan a la universalidad de la racionalidad científica.

un aporte fundamental. Junto con proporcionar una ideología que justificaba la dictadura proyectándola como una necesidad de la libertad y de la democracia del mañana, entregaba elementos conceptuales para enfrentar el dilema de lo que se denominó "la vieja ecuación entre el orden y la libertad". En otras palabras, permitía justificar un orden económico ultraliberal y un sistema político autoritario con un discurso que colocaba a la democracia como fundamento de legitimación. Sólo las fórmulas neoliberales permitían reproducir, bajo ropajes ideológicos democráticos, el viejo ideal autoritario, compartido por neoliberales e "institucionalizadores", de un orden en el cual el Estado y la economía se encuentran separados de la sociedad y en consecuencia libres de interferencias y controles de tipo democrático.

Esa capacidad de desarrollar un discurso justificatorio formalmente democrático, tuvo también singular incidencia en la hegemonía que alcanzaron esas concepciones en el campo laboral. Los planteamientos neoliberales fueron los únicos capaces de ofrecer una salida "democrática" al conflicto suscitado a raíz del anuncio de boicot propiciado por la AFL-CIO en noviembre de 1978. En efecto, la estrategia de "normalización" de la vida sindical propiciada por la tecnocracia neoliberal proporcionaba una solución al restablecimiento de las libertades sindicales, en particular al reconocimiento del derecho de huelga y de negociación colectiva -exigencias ambas de la AFL-CIO para suspender la medida- que siendo formalmente "libertaria", resultaba plenamente coherente con el modelo económico, sin poner tampoco en jaque ninguna de las opciones políticas fundamentales del régimen. Además, el proyecto laboral de los neoliberales ofrecía una respuesta para enfrentar el peligro de politización de la vida sindical, una de las amenazas más temidas por los dirigentes del régimen.

Pero además de las ventajas propias del neoliberalismo como sistema conceptual, pensamos que la fuerza persuasiva de sus planteamientos se encuentra también asociada al uso de otros recursos ideológico-culturales. Nos referimos a la habilidad que reveló la tecno-burocracia neoliberal para apropiarse de las temáticas y nociones fundamentales de las otras tendencias ideológicas del régimen e integrarlas en la visión más global que entrega el neoliberalismo. Los argumentos neoliberales utilizan siempre las categorías y tópicos centrales del ideario político del régimen, aunque reformulándolos y, generalmente, desconociendo los significados y connotaciones que aquel les asignaba<sup>1/</sup>.

Vimos que el anti-intervencionismo y la estigmatización de la política eran redefinidos en las categorías neoliberales para presentarlas como exigencias de la libertad y de la igualdad y, por tanto, como condición de la superación del "formalismo" de la democracia tradicional. Pero lo mismo ocurre con otras categorías, como son las de bien común, unidad nacional, integración armónica entre fuerzas sociales, seguridad e independencia nacional, etc. Los neoliberales las recogen y las redefinen mediante el uso paradigmático del mercado competitivo, privándolas de ese modo de sus anteriores significaciones. Así, por ejemplo, el bien común o los intereses nacionales, expresados bajo la forma de libertad de cada uno e igualdad de todos, sólo se realizarían en un

---

<sup>1/</sup> Pensamos que la labor hegemónica realizada por la tecno-burocracia neoliberal constituye un ejemplo ilustrativo de un proceso de hegemonía por articulación de los mensajes contenidos en las ideologías previas, tal como es concebido por Laclau (1977) y Mouffe (1980; 1983).

mercado libre de interferencias. Además, el mercado armonizaría los fines individuales con el interés general sin necesidad de coacción externa, puesto que en él los individuos y grupos, guiados por sus propios intereses y motivaciones, son conducidos por una "mano invisible" a realizar el interés de todos. Asimismo, la integración armónica de todas las fuerzas sociales sería realizada por el mercado en la medida en que la competencia disuelve los conflictos conciliando de un modo automático y "neutro" los intereses diversos o contradictorios. Es entonces la autoridad impersonal del mercado la que se encarga de moldear el comportamiento y las motivaciones de los individuos al logro de los fines superiores de la nación, sin que un poder coercitivo tenga que imponerlos disciplinariamente a la sociedad, aún a pesar de ella <sup>1/</sup>. Incluso elementos tan discordantes con ese pensamiento como el concepto de poder social, la idea de la justicia social como meta de la sociedad o los núcleos centrales de la doctrina de la seguridad nacional son permanentemente utilizados en el discurso neoliberal <sup>2/</sup>. El uso recurrente de este tipo de

1/ Para un ejemplo de una descripción de la política económico-social del gobierno a partir de los conceptos contenidos en la Declaración de Principios, ver la Clase Magistral dictada por el Ministro Director de ODEPLAN, R. Kelly, en la U.Federico Santa María, el 20 de enero de 1978, en Dirección de Presupuesto (1978), págs. 373-380.

2/ Los neoliberales definían los principios que debían regir la "nueva democracia" con una retórica plagada de conceptos nacionalistas y tradicionalistas. P. Baraona los exponía en los siguientes términos: "La nueva democracia, embuida de un verdadero sentido nacionalista, deberá ser autoritaria, en el sentido de que un conjunto de normas esenciales para la estabilidad del sistema no estén sujetas al proceso político, y nuestras instituciones armadas vigilan el cumplimiento de ellas; impersonal, en cuanto las normas se aplican igual para todos, ya que esta característica se nutre en la vertiente del ideal portaliano que constituye la antítesis de la arbitrariedad; libertaria, en el sentido de que el principio de subsidiariedad se considera clave para obtener el bien común general; tecnificada, en cuanto el sistema político no pueda decidir cuestiones técnicas sino que limitarse a la cuestión valórica, otorgando a la tecnocracia la responsabilidad de utilizar procedimientos lógicos para resolver problemas y ofrecer soluciones alternativas". Dirección de Presupuesto (1978), pág. 305 (subrayado en el original).

recursos ideológicos por parte de una tecnocracia que tenía tras de sí todo el respaldo del poder y que virtualmente monopolizaba el acceso a los medios de expresión en materias económicas y sociales, jugó un rol no despreciable en esa aptitud del neoliberalismo para subordinar o desplazar definitivamente a las otras corrientes ideológicas del bloque dominante que hasta entonces habían tenido importancia <sup>1/</sup>.

---

<sup>1/</sup> A lo anterior habría que agregar la capacidad que mostró el neoliberalismo de construir una organización ideológica adecuada a través de la cual difundir su visión del mundo.

TERCERA FASE, ENERO 1979 - MEDIADOS DE 1981: EL PREDOMINIO DEL NEOLIBERALISMO GLOBAL.

I. El despliegue del proyecto global del neoliberalismo

Esta tercera fase se caracteriza por el despliegue y auge de la ideología y el proyecto neoliberal, que al copar tanto la conducción de la política social y laboral como la definición del modelo político, impone sus concepciones en todas las esferas de acción gubernativa. A partir de ese momento, la visión global de sociedad que proporciona el neoliberalismo pasa a orientar tanto el discurso como la práctica efectiva del régimen.

La ideología "institucionalizadora" previa, cuyo legalismo revelaba una mentalidad "constitucionalista" y "decisionista", más preocupada de la estabilidad social y política que de las reformas revolucionarias destinadas a construir un orden nuevo, es ahora criticada severamente. Se la considera estrecha y parcial, al "restringir el alcance de la institucionalidad sólo a las estructuras políticas del Estado"<sup>1/</sup>,

1/ En el discurso en Chacarillas el 9 de julio de 1979 el General Pinochet recalca:

"Entretanto, la nueva institucionalidad continúa progresando con perfecta coherencia y armonía conceptual, también en lo económico y lo social. Restringir el alcance de la nueva institucionalidad sólo a las estructuras políticas del Estado, implica no comprender su carácter global, que abarca todos los campos de la vida nacional".

En su Mensaje del 11 de septiembre de 1979, el General Pinochet se hace cargo de las críticas que habían formulado los neoliberales al "formalismo juricista" que animaba a los dirigentes políticos del régimen. Es en este Mensaje donde se encuentran explicitados con mayor nitidez los contenidos y relaciones recíprocas entre las tres instituciones que conforman la futura sociedad: "Los errores más frecuentes en los análisis que se realizan a este respecto, derivan de no advertir dicha relación, restringiendo así el ámbito de la institucionalidad sólo al diseño de las nuevas estructuras políticas del Estado, en circunstancias de que la institucionalidad económica y la social son tan importantes como la política, y en cierta medida deben servirle a ésta de cimiento". El Mercurio, 12 de septiembre de 1979.

reduciéndola en consecuencia a una simple fórmula jurídica, pensada con independencia de las nuevas realidades introducidas en la economía y en la organización social. "Por perfecto que (fuera) en lo conceptual", el nuevo sistema jurídico "quedaba expuesto a convertirse en letra muerta o a derivar en una realidad muy diferente de la concebida", señalaba ahora el General Pinochet <sup>1/</sup>.

En la visión neoliberal que inspira el discurso de esta fase, no son las normas constitucionales las que aseguran la estabilidad y continuidad del orden social. Estas últimas dependen más bien del avance en la construcción de una sociedad dotada de mecanismos propios de coordinación: es la utopía de la sociedad autorregulada por mercados. En ella, son sus propias estructuras y reglas de funcionamiento -esto es, los mercados funcionando libre y competitivamente- y no la letra constitucional, la voluntad política o la pura fuerza, las que dan estabilidad al sistema y hacen imposible una reproducción de las amenazas del pasado <sup>2/</sup>. En otras palabras se trata de construir "un sistema que automáticamente se cubra de las exageraciones estatizantes o totalitarias" <sup>3/</sup>.

<sup>1/</sup> El Mercurio, 12 de septiembre de 1979.

<sup>2/</sup> Tal como lo expresara el Ministro de Hacienda, S. De Castro, se trataba de construir una sociedad que "por su estructura misma garantizara una real libertad a los chilenos". Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública, enero de 1979.

En relación a la estabilidad política, Guzmán señala ahora: "Nos parece improbable que en una democracia dotada de estabilidad prospere alguna tendencia contraria a un sistema con el cual la ciudadanía se sentirá identificada. Pero dicha realidad, que en los hechos llevará a quienes aspiren a gobernar a circunscribirse dentro de parámetros limitados por el sistema mismo, no provendrá de una coacción impositiva, sino de un convencimiento libre. (...) Su reversibilidad esencial (de la democracia estable) será difícil por la adhesión libre que ella será capaz de generar". En "El camino político...", op.cit. (subrayado nuestro).

<sup>3/</sup> A. Bardón, El Mercurio, 14 de agosto de 1980.

Consecuencia directa de la existencia de una visión global de sociedad y de un orden ideal hacia el cual aproximarse, es el abandono del tono defensivo que había dominado al discurso en la fase anterior (al menos en el campo político y en el ámbito social y laboral) y la reaparición, con especial vigor y nuevas formas de expresión conceptual, de la dimensión fundacional o revolucionaria. El énfasis en la negación del pasado y en la desarticulación de la sociedad previa es sustituido por un discurso en el cual el acento se coloca nuevamente en los objetivos revolucionarios.

Se señala ahora, en efecto, que la meta del gobierno militar es "hacer una verdadera revolución libertaria"<sup>1/</sup>, que ya no se limita a la reestructuración de la economía sino que abarca todo el sistema de relaciones sociales. Esa tarea, "cuyas proyecciones transformadoras y modernizadoras no tienen precedentes en este siglo" se orientaría no sólo a "reconstruir lo que fue destruido en los años anteriores a 1973", sino a sentar "las bases de una nueva realidad política, económica y social cuyo conjunto (constituiría) la nueva institucionalidad"<sup>2/</sup>. Habiéndose alcanzado algunas metas propias de los momentos iniciales de "reconstrucción nacional", especialmente en el terreno económico, el Gobierno acometía en adelante el desafío de la "modernización nacional"<sup>3/</sup>. Ya estaban dadas las condiciones para ir creando, aún más aceleradamente, la "sociedad libre", en la cual el mercado se

1/ J. Piñera, Ministro del Trabajo y Previsión Social, Revista Qué Pasa N° 454, 27 de diciembre de 1980.

2/ General Pinochet, Revista Ercilla, N° 2312, 12 de septiembre de 1979.

3/ General Pinochet, Mensaje del 11 de septiembre de 1979.

constituya en el eje rector por excelencia de todo el sistema de relaciones económicas y sociales. En ese orden ideal, la plena vigencia de la libertad individual y del principio de igualdad de oportunidades que realiza el orden del mercado habría de combinarse con la democracia política, como forma de gobierno al servicio de esos valores fundamentales.

Las relaciones que el nuevo discurso establece entre libertad, igualdad y democracia, definidas en los términos neoliberales, le permiten distinguir entre dos tipos de autoritarismo: aquel que se vale del poder para incrementar las atribuciones del gobierno y sofocar las libertades de los ciudadanos, y aquel que emplea sus poderes excepcionales con el propósito de desarrollar y afianzar la "libertad real" de los individuos <sup>1/</sup>. Usando los mismos criterios, se concluye que una democracia puede asumir formas anti-libertarias cuando los derechos políticos no logran impedir el sofocamiento de las libertades "esenciales" de las personas <sup>2/</sup>.

Al igual que el discurso tradicionalista de los momentos iniciales, estas nuevas concepciones se basan también en una

---

<sup>1/</sup> Este gobierno militar según P. Baraona, no sería una dictadura porque ha renunciado a usar atribuciones: "Yo siempre he reflexionado: que dictadura más imbécil sería ésta, si quisiera perpetuarse y hubiera hecho lo que hizo; perder poder en el manejo de los precios, renunciar al manejo del mercado de capitales y al manejo discrecional de todas las materias de impuestos, de comercio exterior. Es el único gobierno de los últimos cuarenta años que ha renunciado a usar poderes". El Mercurio, 17 de junio de 1979.

<sup>2/</sup> J. Guzmán, Revista Ercilla N° 2299, 22 de agosto de 1979.

definición "esencialista" de la política: el principio de legitimidad no es el veredicto popular sino la naturaleza del proyecto, aunque éste sea ahora concebido a partir de un esquema conceptual neoliberal. La autoridad personalizada y discrecional se legitima nuevamente en cuanto depositaria de un mandato trascendental que no puede ni debe someterse a la aritmética electoral. La principal fuente de legitimación del régimen y lo que otorga trascendencia a sus actos son, nuevamente, los objetivos revolucionarios, y no la amenaza totalitaria que introduce la acción del marxismo. En palabras de uno de los principales ideólogos del neo-liberalismo criollo, la "legitimidad salvadora" que adquirió el gobierno militar en septiembre de 1973 cede paso en esta fase a una "legitimidad revolucionaria" para "realizar profundas transformaciones con la finalidad de que no se repita el ciclo que terminó con el marxismo".<sup>1/</sup>

---

1/"El 11 de septiembre del 1973 el Gobierno adquirió dos legitimidades: la salvadora y la revolucionaria. La legitimidad salvadora, para liberarnos del comunismo y reconstruir el país, la cual se agota precisamente con el éxito. La legitimidad revolucionaria, que tiene hoy plena validez, para realizar profundas transformaciones con la finalidad de que no se repita el ciclo que terminó con el marxismo. Como se sabe que estas reformas no se pueden hacer con el juego político tradicional, la mayoría de los ciudadanos entrega al gobierno su apoyo para que éste, legislando con justicia en favor de todos los chilenos, alcance estas metas". I. Piñera, Revista Qué Pasa N° 454, 27 de diciembre de 1979.

Permanentemente el discurso hace referencia al carácter revolucionario de los objetivos del régimen. En su Mensaje de celebración del sexto año de gobierno militar, el General Pinochet afirma: "Con justicia cabe calificar (...) al actual régimen como el que ha emprendido la más honda renovación nacional desde el derrumbe del Estado portaliano". El Mercurio, 12 de septiembre de 1979.

El carácter "trascendental" del proyecto justifica pues las profundas transformaciones que se propone acometer por encima o al margen de la voluntad popular. Ese valor universal deriva tanto de los ideales absolutos que el régimen se siente llamado a realizar -la libertad y la igualdad de mercado y, en consecuencia, la democracia "real"- como de las verdades científicas indiscutibles en las cuales funda su acción.

Se invoca esa misión trascendente para justificar con mayor fuerza que en ninguna de las fases anteriores la negación radical de todo principio de representación. Las reformas revolucionarias que es preciso acometer para encaminarse hacia una sociedad libre y justa exigen destruir muchos privilegios y contrariar poderosos intereses. Se requiere, en consecuencia, un Estado vigoroso -aunque no intervencionista- en el que la autoridad no se vea bloqueada por presiones ni influencias de grupos <sup>1/</sup>. Esa concepción esencialista y autoritaria del poder se ve reforzada por el principio

1/ Expresiones del General Pinochet: "Al esbozar las tareas fundamentales de la nueva institucionalidad social, no ignoro que su desarrollo continuará encontrando fuerte resistencia de centros de poder y grupos de presión, que ven heridos sus injustos intereses o privilegios. Sin embargo, sepa el país entero que el gobierno no cederá en sus propósitos porque en ellos se juega la libertad real y el progreso de la inmensa mayoría de la población". El Mercurio, 12 de septiembre de 1979.

Así también, P. Baraona señalaba que si "el Gobierno hubiera consultado a los empresarios la rebaja de aranceles, el "establishment" se hubiera opuesto absolutamente. (...) En el plano laboral, yo estoy convencido de que el Plan Laboral es lo mejor que se les puede entregar a los dirigentes sindicales del "establishment". Si el Plan Laboral se hace con los dirigentes sindicales, probablemente no se hace nada y continúa en ciertos sectores la dictadura sindical. Si las reformas administrativas se hacen con la burocracia que había manejado las instituciones, no se hace nada, porque significa una pérdida de poder. Pérdida de poder que está aplicando el Gobierno en nombre de los que no pesaban, de los que no tenían voz, ni voto, ni percibían el interés. Esto de tener una especie de apoyo popular organizado no estoy tan seguro de que sea necesario", El Mercurio 17 de junio de 1979.

tecnocrático que introduce el neoliberalismo: sólo una autoridad fuerte colocada por encima de las clases y los intereses es capaz de crear un medio social y político en el cual los expertos puedan adoptar los criterios y "verdades" que dicta la moderna ciencia económica.

Ese mismo énfasis esencialista permite al discurso oficial legitimar la prolongación del régimen y justificar la prioridad que éste vuelve a conceder a sus metas por sobre la definición de plazos constitucionales. En palabras del General Pinochet en abril de 1979, "la sociedad chilena necesita tiempo para la profunda transformación política, social y económica, sin la cual el desarrollo integral no será posible" <sup>1/</sup>. Se modificaba así el plan anunciado en Chacarillas, enfatizándose en cambio la realización de tareas pendientes, las que serían previas a la fijación de cualquier itinerario político. Como se verá en el análisis del debate constitucional, esta teorización permite justificar el alargamiento de todos los plazos de la transición.

No obstante, existe una diferencia entre este esencialismo y el del discurso de las fases iniciales del régimen, que se fundaba en una determinada noción del bien común o de la unidad nacional. A diferencia del pensamiento tradicionalista, la definición esencialista que el neoliberalismo hace de la política no le impide cimentar ideológicamente fórmulas político-institucionales democráticas desde el punto de vista formal. El gobierno autoritario y duradero es justificado como

1/El Mercurio, 7 de abril de 1979.

fase "pre-democrática", destinada a crear las condiciones para superar el formalismo ilusorio de la democracia liberal y extirpar para siempre el peligro "totalitario" <sup>1/</sup>.

El desarrollo de la visión de mundo que postula el neoliberalismo emergente permite a las clases dominantes chilenas superar definitivamente el vacío ideológico que las afectaba por tanto tiempo. La instauración del Gobierno militar crea por primera vez las condiciones para que la Derecha abandone su tradicional política pragmática y defensiva e intente una alternativa propia de refundación de la sociedad. Pero, es el proyecto neoliberal que se despliega en esta fase el que cumple la trascendente función de proporcionar a las clases dominantes una teoría global de la sociedad y una ideología que les permite asumir, sin complejos ni sentimientos de culpa, una agresiva defensa del capitalismo y de la libre iniciativa privada y, a la vez, propiciar un régimen político autoritario y excluyente enarbolando para ello un discurso justificatorio universal que, a diferencia de la retórica del gremialismo/tradicionalismo inicial, tiene la ventaja de aparecer como democrático y realizador de libertades.

Tal vez ello explique que el desarrollo del neoliberalismo como ideología dominante del régimen militar chileno coincida con el despliegue de los elementos más radicales de esa teoría social. Se puede decir que, compitiendo con otras construcciones ideales asentadas en la cultura política chilena, este pensamiento marca la aparición, por primera vez en el siglo, de una "utopía capitalista". Ella se organiza en torno

---

<sup>1/</sup> J. Guzmán en "El camino político de Chile", Revista-Realidad, año 1, N° 7, diciembre de 1979.

a la idea del mercado competitivo en cuanto principio articulador de la vida económica y social, que sirve de fundamento a una crítica radical no sólo al Estado, sino también al poder.

Ese voluntarismo utópico parece estar en el origen de algunos de los rasgos ideológicos claves que asume el neoliberalismo en esta fase: un dogmatismo inflexible, un acentuado mesianismo, una permanente confusión de la discrepancia con el error. La referencia utópica refuerza además el dominio tecnocrático, en nombre del cual se niega legitimidad a la política y se cuestiona la validez de la representación de intereses. Encontrándose definida la meta hacia la cual avanzar, el problema político se transforma en un asunto exclusivamente técnico: ya no se trata de elaborar en forma colectiva los fines sociales, sino de elegir los medios y los cursos de acción más "racionales", en términos de la meta.

### 1. El proyecto neoliberal en el discurso oficial

De acuerdo al discurso que a estas alturas -fines de la década de los setenta- desarrolla el régimen, su misión fundamental consiste en encaminar la sociedad chilena hacia un orden social libre y justo. Ello exige promover y afianzar los valores sociales fundamentales, la libertad individual y la igualdad de oportunidades, expandiendo el sistema de mercado hacia todos los campos de actividad de los individuos. Una vez consolidados, tales derechos se complementarían con las libertades políticas. Pero eran las primeras "las libertades más del hombre" <sup>1/</sup>. La democracia en cambio

---

<sup>1/</sup> Mensaje del General Pinochet a la Nación, 11 de septiembre de 1979.

no constituye un fin en sí misma, sino un simple procedimiento, válido en la medida que su ejercicio propenda al robustecimiento de la libertad e igualdad formal que se anhelan y no se preste, como en el pasado, para favorecer el estatismo y la "demagogia" <sup>1/</sup>. Si así sucediera, la democracia política se transformaría en algo puramente formal, preparándose con ello las condiciones para "una nueva embestida del marxismo" <sup>2/</sup>. De entrar entonces las libertades políticas en conflicto con el funcionamiento del mercado, que es la base sobre la cual se sustenta la sociedad libre, serían las primeras las que deberían ser sacrificadas o restringidas.

El imperio de la libertad individual en el ámbito económico-social; la definición de la justicia como igualdad de oportunidades, contrapuesta a la igualdad de resultados <sup>3/</sup>,

1/ "Si la democracia es una forma de gobierno no puede ser un fin en sí misma porque ninguna forma de gobierno puede jamás serlo. Y en cuanto medio, su validez dice en cambio directa relación con su eficiencia para promover la forma de vida que se anhela. Por eso es que la democracia es sólo realmente legítima en cuanto sirve a la libertad, la seguridad, el progreso y la justicia, al paso que pierde toda su validez si debido a un erróneo diseño o aplicación práctica, termina favoreciendo los antivalores inversos del totalitarismo, el estatismo, el terrorismo, la subversión y la demagogia, como tuvimos dramática oportunidad de comprobarlo en los años que precedieron al pronunciamiento militar de 1973". J. Guzmán, en "El camino político ..." op.cit.

2/ Como se observa, el neoliberalismo imputa a la democracia política un carácter formal, crítica semejante a la que realiza el marxismo. Evidentemente, en cada caso varía la definición de lo sustancial, opuesto a lo formal.

3/ S. Fernández define el concepto de justicia que ahora inspira el proyecto fundacional con las siguientes palabras: "La nueva institucionalidad está consciente de que la justicia, en su expresión más fundamental, tiene plena vigencia sólo cuando existe en el ordenamiento social una conveniente igualdad de oportunidades para cada individuo, sin admitir otras diferencias que aquellas que provienen del orden natural de la creación y del mayor o menor esfuerzo de cada uno. Sólo así la fórmula tradicional de la justicia e igualdad ante la ley, que obliga a todos a cumplirla sin privilegios ni excepciones y cuya transgresión acarreará una sanción igualitaria, podrá tener un significado real y profundo para el cuerpo social", El Mercurio, 14 de agosto de 1980.

y la prioridad absoluta que se reconoce a estos valores por sobre las libertades políticas son elementos típicos, de una matriz conceptual neoliberal. Incluso el nuevo discurso oficial no vacila en levantar una abierta oposición entre estos principios y la "utopía igualitaria" de la justicia social, entendida como tendencia hacia la igualdad de resultados. Ella no sólo se revelaría contradictoria con un orden social libre sino también con la existencia de una auténtica igualdad de oportunidades para todos <sup>1/</sup>.

La libertad individual y la igualdad de oportunidades junto a la racionalidad y "tecnificación" de las decisiones (en contraste con su eventual "politización"), eran los principios básicos que debían inspirar el nuevo sistema económico/social. Este debía tender por lo tanto a ese orden "sustancial" y no a un simple ordenamiento jurídico destinado a regular la vida política del país. Lo fundamental no radicaría pues en quién gobierna, cómo se genera el poder político o hasta qué punto se respetan los derechos políticos de los ciudadanos sino en el grado de igualdad y libertad económico-social de que gozan los individuos<sup>2/</sup>. Si a la mentalidad "institucionalizadora" le preocupaba impedir el acceso al poder a

---

1/ En palabras de J. Piñera, Ministro del Trabajo: "...Creo que la libertad es totalmente compatible con la igualdad de oportunidades y con la igualdad ante la ley. El error es creer que se puede lograr el igualitarismo absoluto, la igualdad de resultados que preconizan algunos, y conservar al mismo tiempo una sociedad libre. Eso es imposible. Sólo la fuerza puede evitar que se manifiesten las diferencias naturales entre los individuos. Y a mí no me interesa el bienestar de los establos", en Revista Qué Pasa N° 454, 27 de diciembre de 1980.

Una síntesis de los principios generales que inspiran el proyecto neoliberal de este período aparece en el trabajo de A. Fontaine, entonces director de El Mercurio, titulado "Más allá del Leviatan", publicado en la Revista Estudios Públicos N° 1, 1980. Para un análisis crítico de ese texto, ver Lechner (1982).

2/ Guzmán J., en "El camino político..." op.cit.

quienes aspiran a introducir cambios en la naturaleza del régimen, para el proyecto neoliberal lo importante es "cercar" al estado, cercenando hasta tal punto sus funciones económicas y sociales que "dé lo mismo quién esté en el poder" <sup>1/</sup>.

Para avanzar en el logro de esos objetivos, la acción del Gobierno debía apuntar tanto a reducir al mínimo el tamaño y las atribuciones del Estado como a socavar el poder de las organizaciones sociales poderosas que operan en la sociedad (gremiales, profesionales o laborales). Se afirma ahora que no sólo el intervencionismo estatal incuba gérmenes totalitarios. También los cuerpos intermedios sofocarían la libertad de las personas al ejercer sobre ellas una coacción que restringe la gama de alternativas que enfrenta cada individuo (el "totalitarismo de las organizaciones"). Las organizaciones sociales constituirían asimismo un obstáculo para la igualdad de oportunidades, en la medida que usan sus poderes monopólicos para escapar al veredicto impersonal del mercado. Ya sea ejerciendo presión sobre las autoridades o mediante acuerdos y negociaciones entre sus integrantes, los grupos y organizaciones sociales obtendrían privilegios que exigen extraer recursos de otros sectores, alterando así la asignación "justa" y "equitativa" del mercado. Los costos de esas maniobras recaerían sobre las grandes mayorías nacionales que carecen de organización -los consumidores, los desempleados y los trabajadores no organizados- por cuyos intereses el gobierno debe velar. A eso se refiere el General

---

<sup>1/</sup> En palabras de A. Bardón; "El ideal en materia económica y política es que la estructura de la sociedad sea de tal manera descentralizada que dé lo mismo quién esté en el poder. El poder debe traspasarse desde el Estado a las personas y grupos intermedios, y sólo en ese caso se puede conseguir una efectiva libertad y un sistema político no totalitario", Revista Hoy N° 149, 28 de mayo de 1980.

Pinochet cuando afirma una y otra vez ser "el defensor de los más débiles y la voz de los que no pueden hacerse oír"<sup>1/</sup>.

En la "sociedad libre", entonces, toda forma de poder debe ser coartada, provenga del Estado, de grupos de presión o de movimientos organizados. Si en las fases anteriores la principal preocupación de los neoliberales fue la lucha contra el intervencionismo estatal, lo más distintivo de este período es el ataque abierto y frontal a las organizaciones sociales<sup>2/</sup>.

El avance hacia "la sociedad libre" requería completar cambios institucionales en lo económico, social y político. Teniendo como rector el principio de subsidiariedad, había que acometer primero la tarea de construir una nueva institucionalidad económica. Una vez consolidada, ella debía servir de base a una nueva institucionalidad social, subordinada por entero a la lógica del mercado competitivo<sup>3/</sup>. El ejercicio

<sup>1/</sup> Mensaje del 11 de septiembre de 1979 y discurso a la juventud en Chacarillas, 9 de julio de 1979.

<sup>2/</sup> La crítica radical a las organizaciones no alcanza, sin embargo, a los "grupos económicos" que se habían ido conformando visiblemente en la economía. Se afirma que éstos no pueden interferir ni distorsionar el orden espontáneo del mercado; por el contrario, este último se encargaría de controlarlos a ellos y de impedir sus prácticas monopólicas.

<sup>3/</sup> "En lo social la nueva institucionalidad que ya se palpa en una serie de modernizaciones destinadas a acentuar la libertad real del ciudadano común y corriente en los problemas diarios que más lo afectan y respecto de la cual es estatismo, o los monopolios u oligarquías gremiales o profesionales amparadas por ley los habían ido cercenando progresivamente", General Pinochet, Revista Ercilla N° 2302, 12 de septiembre de 1979.

Por su parte, el Grupo Nueva Democracia señalaba que la meta del régimen era la construcción de una democracia comprometida con la libertad y el progreso y que "...avanzar hacia una plena y sólida vigencia futura de la libertad política, fortaleciendo previamente la libertad económica y social de las personas les parecía el rumbo más adecuado para afianzar una sociedad integralmente libre". El Mercurio, 21 de octubre de 1979.

de la libertad se haría extensivo así desde la economía a todos los aspectos de la vida social, generándose además una auténtica igualación de las oportunidades. La materialización de estos objetivos exigía llevar adelante una serie de reformas liberalizantes -las siete "modernizaciones sociales"<sup>1/</sup>, que estaban llamadas a "mercantilizar" las funciones sociales del Estado de tal modo que fueran las leyes del mercado, y no la voluntad estatal; las que regularan el acceso a los servicios sociales básicos. Simultáneamente, debían desmontar el poder de las organizaciones sindicales, gremiales y profesionales a las que la ley dotaba de poderes monopólicos.

De ambos procesos de reorganización de la sociedad, una vez logrado el cabal funcionamiento de los mercados, fluiría naturalmente una sólida institucionalidad política, cuya forma sería la "democracia protegida". Esta vendría a plasmar jurídicamente las libertades económicas y sociales y las completaría con el afianzamiento de las libertades políticas. Pero la vigencia de la democracia política debía subordinarse a la realización de fines superiores (libertad e igualdad de mercados) y que están por encima de la voluntad del pueblo. Su ritmo de instauración debía adecuarse, pues a los tiempos requeridos por la maduración de las nuevas realidades económicas y sociales<sup>2/</sup>.

<sup>1/</sup> Las siete modernizaciones sociales que se anuncian son el Plan Laboral, la reforma previsional, la directiva educacional, la reestructuración del sector salud, la reforma administrativa, la modernización del sector agrícola y la reforma del sector justicia.

<sup>2/</sup> "La libertad económica y la libertad social son el cimiento de la libertad política y por eso la integral vigencia de esta última requiere del tiempo necesario para consolidar las dos primeras", S. Fernández, Ministro del Interior, en La Tercera, 29 de octubre de 1979. Revista Ercilla 12 de septiembre de 1979.

2. La evolución del proyecto autoritario: la "neoliberalización" de las corrientes gremialistas

Desde el punto de vista de la evolución ideológica del régimen militar chileno, uno de los aspectos más notables de esta fase es la "neoliberalización" de la tendencia gremialista/tradicionalista <sup>1/</sup>, proceso que a su vez es un signo del viraje ideológico radical que experimenta el proyecto político autoritario <sup>2/</sup>.

Si se examina lo que desde fines de 1978 sucede en el ámbito social y laboral, se observa que el predominio neoliberal se traduce en el copamiento de las posiciones claves de los equipos de conducción de esas políticas por representantes del neoliberalismo, cuyos ideólogos se encargan de impulsar las principales reformas liberalizantes. En el caso de los principales cuadros políticos del régimen el proceso es diferente. Los dirigentes gremialistas/tradicionalistas/institucionalizadores modifican radicalmente sus concepciones previas para hacer suyos los planteamientos y la filosofía política de este nuevo liberalismo.

---

<sup>1/</sup> En esta fase, al hacer referencia a los "gremialistas" aludimos a aquellos sectores que inicialmente habían adherido a la ideología gremialista desde una perspectiva católica tradicionalista y que, posteriormente, durante la segunda fase del gobierno militar, asumen una ideología que hemos denominado "institucionalizadora".

<sup>2/</sup> Se trata evidentemente de un síntoma muy importante debido a la influencia decisiva que esos sectores tuvieron en la formulación de las bases doctrinarias iniciales del régimen y en el proceso de institucionalización política, y a que muchos de sus personeros ocuparon puestos claves en la cúpula estatal y en las municipalidades.

Como vimos en secciones anteriores, los gremialistas impulsaron el proyecto político contenido en la Declaración de Principios de marzo de 1974. Sin embargo, cuando el neoliberalismo adquiere primacía en la conducción económica, estas fracciones se ven obligadas a abandonar el corporativismo larvado de sus posiciones iniciales -y, con ello, muchos de los componentes centrales de su ideología gremialista original- debido sobre todo a las agudas contradicciones que ella planteaba con el liberalismo extremo que inspiraba la política económica <sup>1/</sup>.

Al abandonar elementos cruciales de su ideología previa, las corrientes gremialistas se habían quedado sin discurso político global para justificar en términos de universalidad el autoritarismo político y la "revolución capitalista" en marcha, con todos los costos económicos y sociales que ella traía consigo. Tal "pobreza ideológica" se ve expresada durante la segunda fase en la primacía que en su discurso adquieren las invocaciones a razones de seguridad nacional o a exigencias de la crisis económica y, posteriormente, en la importancia que cobran los planteamientos "institucionalizadores", extremadamente legalistas. El neoliberalismo viene a llenar ese "vacío ideológico" del pensamiento gremialista al proporcionarle una visión global de sociedad que, siendo coherente con los cambios acometidos en la esfera económica, satisface los objetivos anti-intervencionistas y los propósitos despolitiza-

---

<sup>1/</sup> Es evidente que no fue ajena a ese viraje ideológico la disputa de los gremialistas con las corrientes corporativistas y su necesidad de distinguirse ideológicamente de ellas. Estas tendencias habían hecho suyos muchos de los conceptos centrales del proyecto político inicial, sistematizado en la Declaración de Principios. Por ejemplo, las nociones de poder social, fortalecimiento de los cuerpos intermedios despolitizados, etc.

dores del proyecto gremialista inicial. La compatibilización la realiza además al interior de una discurso más plausible y coherente con la tradición democrática del país.

Ahora bien, ¿en qué consiste ese giro ideológico tan radical, como lo es la "neoliberalización" de los sectores gremialistas?

Entre el proyecto neoliberal y lo que había constituido el núcleo central del universo ideológico anterior del gremialismo existía una contraposición frontal. Basándose en la denominada "concepción humanista y cristiana del hombre y la sociedad", el proyecto gremialista de entonces había postulado una sociedad civil fuerte y organizada, constituida por un tejido de cuerpos intermedios autónomos y despolitizados. Estos configuraban el "poder social" -concepto clave del proyecto inicial- cuya función era servir de marco de contención del poder político. Se concebía como modelo una sociedad radicalmente distinta de aquella "des-organizada", constituida por individuos atomizados o por una red de organizaciones intermedias débiles y competitivas entre sí, que se encuentra implícita en la visión neoliberal.

Sin embargo, ese viraje ideológico queda encubierto bajo las reinterpretaciones que los gremialistas hacen de sus categorías y temáticas anteriores. A algunas de las nociones antiguas se las hace girar en otra órbita, ajustándolas a los núcleos centrales del pensamiento neoliberal, en particular, al principio de la libertad individual y de la igualdad económica en cuanto metas últimas de la sociedad. Se insiste, por ejemplo, en que el nuevo proyecto de sociedad encuentra su inspiración en la Declaración de Principios de marzo de

1974 y otros documentos doctrinarios de la época. Sin embargo, sus conceptos centrales, los principios de subsidiariedad y autonomía de los cuerpos intermedios, son ahora reinterpretados. Se trata, en verdad, de una metamorfosis conceptual. Esos conceptos, nominalmente conservados, son utilizados ahora para fundamentar doctrinariamente un tipo de sociedad, una especie de capitalismo "des-organizado", opuesto por completo al concebido inicialmente. Aplicando esos principios no sólo al Estado, sino también a los cuerpos intermedios, se sostiene que los enunciados de la subsidiariedad obligan al Estado a asumir únicamente aquellas responsabilidades que las organizaciones intermedias o los particulares no están en condiciones de desempeñar adecuadamente. Pero tampoco los cuerpos intermedios deberían arrogarse esferas de acción que las personas pueden asumir de manera adecuada, no pudiendo ninguna sociedad intermedia invadir el ámbito de la libertad individual. La vigencia de una sociedad libertaria como la que hablaba la Declaración de Principios exigiría entonces no sólo la redefinición del papel del Estado y del mercado en la sociedad, sino también el desmontaje de todas las organizaciones sociales (sindicales, gremiales y profesionales) que, amparadas por ley, se habrían terminado por erigir en monopolios atentatorios contra el libre albedrío de las personas. Al igual que el aparato intervencionista del Estado, dichas organizaciones ejercerían una coacción ilegítima sobre los individuos, restringiendo así su libertad <sup>1/</sup>.

1/ Esta nueva interpretación del principio de subsidiaridad se puede apreciar en el documento publicado por el Grupo Nueva Democracia a raíz de su creación, a fines de 1979: "El respeto al principio de subsidiaridad supone además que los cuerpos intermedios no se arroguen esferas de acción que las personas pueden asumir individualmente en forma adecuada. Las sociedades intermedias entre el hombre y el Estado han de complementar y proyectar -pero jamás sustituir- la libertad personal. La consagración legal de diversos monopolios u oligarquías gremiales y profesionales es uno de los mayores atentados contra la libertad de las personas registrado en Chile durante las últimas décadas previas a 1973, y apreciamos su paulatina corrección como uno de los elementos vitales de la nueva democracia que propiciamos". El Mercurio, 21 de octubre de 1979. (Su-  
brayado nuestro).

Los gremialistas justifican así las acciones emprendidas por el Gobierno para socavar mediante "las modernizaciones" el poder de las organizaciones gremiales y profesionales, pese a que con ello se cancelaba la posibilidad de que dichas entidades llegaran a constituir un efectivo "poder social", de acuerdo a lo postulado en el proyecto gremialista inicial. En este último, eran los cuerpos intermedios poderosos los que, al servir de elementos de contención del poder político y al delimitar ciertos ámbitos protegidos de la penetración del Estado, defendían la libertad de los individuos frente a la omnipotencia estatal. En cambio, el proyecto neoliberal que ahora asumen esos sectores propicia una sociedad en la cual el énfasis está puesto en los individuos. Son ellos los que deben proteger su libertad, no sólo frente al Estado, sino también frente al poder de las organizaciones intermedias. Estas últimas, de núcleos básicos de la sociedad y condición de la libertad individual, pasan ahora a ser denunciadas como monopolios u oligarquías gremiales, atentatorias de la libertad y de la igualdad y servidoras de intereses parciales, contrapuestos a los de las mayorías nacionales.

El nuevo discurso gremialista "neoliberalizado" intenta justificar su individualismo radical en términos del pro-

---

(Continuación página anterior)

En palabras de J. Guzmán: "Liberar a los chilenos de las trabas paralizantes de la burocracia estatista y discrecional o de indebidos monopolios gremiales y profesionales amparados por ley, entraña una tarea que el actual Gobierno ha asumido con visible decisión, pero respecto de la cual el trecho recorrido parece claramente insuficiente frente al que urge completar lo más rápido posible". El Mercurio, 26 de diciembre de 1979 (subrayado nuestro).

pio principio de subsidiariedad <sup>1/</sup>. Afirma que las entidades laborales, gremiales o profesionales poderosas habían resultado necesarias en el pasado cuando se trataba de defender la libertad de las personas frente a un Estado omnipotente. Pero ya por entonces carecían de toda justificación ante la existencia de un Estado subsidiario, situado al interior de un marco económico-social que afianzaba la libertad individual. Más aún, se señalaba que el nuevo proyecto no buscaba un debilitamiento de las organizaciones constitutivas del "poder social". Por el contrario, la aplicación integral de los enunciados de la subsidiariedad revitalizaría el papel de tales agrupaciones, al forzarlas a erigirse en la "genuina expresión de la libre voluntad de sus asociados" y nunca más, como en el pasado, en el fruto de imposiciones legales artificiales. Sometidas a un régimen de competencia y despojadas de sus poderes monopólicos, su verdadera representatividad

---

1/ Este cambio teórico-ideológico reviste particular importancia ya que ocurre dentro de una tendencia proveniente del pensamiento católico, en el cual incluso el tradicionalismo más extremo se caracteriza por un rechazo del individualismo y por una visión "comunitaria" del Estado.

Es evidente también el contraste entre las nuevas concepciones de la igualdad y la justicia social y las que las corrientes gremialistas habían postulado con anterioridad incluso al golpe militar. Por entonces, en efecto, los gremialistas habían señalado la "imposibilidad de restringir la moral al mero plano de lo individual" y condenado aquellas doctrinas reñidas con la moral cristiana que postulan "la retribución del trabajo según las simples leyes del mercado". Habían criticado asimismo la estructura de la empresa capitalista tradicional, que "niega al trabajador todo acceso a la propiedad, gestión y a las utilidades de la empresa, (por lo que tiende) a constituirse en fuente de reprochables desigualdades en la distribución del ingreso nacional" (Guzmán, 1972).

y gravitación en la vida nacional pasarían a depender de la capacidad que demostraran para atraer el interés de sus asociados. Y esto último sólo lo conseguirían aquellas asociaciones que respondieran a una necesidad real y cumplieran con eficiencia los fines para los cuales habían sido creadas. Es evidente, sin embargo, que el concepto se ve desvirtuado y vaciado de todo contenido real. Concebido de esta forma, el poder social no satisface los requisitos indispensables para constituirse en efectivo poder social, ni tampoco, para dar origen a una sociedad civil orgánica y fuerte <sup>1/</sup>.

En suma, lo que propician los gremialistas al "neoliberalizarse" es una verdadera "explosión" de la sociedad civil orgánica que habían propuesto inicialmente y una fragmentación del "poder social" en una red de múltiples organizaciones débiles y sin efectivo poder o en simples individuos atomizados que persiguen sus propios fines individuales.

---

1/ Para una síntesis del pensamiento gremialista "neoliberalizado", ver Guzmán, E., J.: "El camino político..." op.cit. y el documento publicado por el Grupo Nueva Democracia a raíz de su fundación en El Mercurio, 21 de octubre de 1979. Ver también las respuestas de los gremialistas a las objeciones hechas a su evolución hacia fórmulas neoliberales en Revista Realidad año 3, n° 25, junio de 1981, comentario editorial: "Fortaleciendo el poder social" y año 2, N° 22, marzo de 1981, comentario editorial: "Colegios Profesionales: Reorientación necesaria". Al minimizarse el rol de las organizaciones intermedias se termina por diluir también el concepto de participación social, en la forma que había sido planteado originalmente por las ideologías gremialistas/tradicionalistas. Ahora, cuando se habla de la revitalización de los cuerpos intermedios, se alude básicamente a los organismos comunitarios, comunales y regionales (Juntas de Vecinos, organizaciones juveniles, femeninas, deportivas, etc.) y no a a aquellas que agrupan a las personas en torno a posiciones en la estructura productiva. Además, la participación social al interior de estas organizaciones queda reducida al concurso de la población para realizar los grandes "Objetivos Nacionales", definidos verticalmente "desde arriba" o a la prestación de ciertos servicios a sus afiliados, en competencia con otras entidades.

### 3. Las estrategias de acción ideológica del neoliberalismo

Otro aspecto interesante del pensamiento neoliberal que no puede dejar de mencionarse es la modificación que él introduce respecto de ciertas formas históricas de hacer política características de la Derecha. Como vimos, uno de los rasgos de su evolución desde la década del cuarenta fue el pragmatismo, el deterioro de los componentes ético-doctrinarios del discurso y el desarrollo de políticas puramente defensivas, que renunciaban a propugnar una visión global de Chile y a defender una alternativa de sociedad (Moulian, 1983).

El neoliberalismo, al contrario, le otorga una gran importancia a la acción ideológica. Eso se explica por la diferencia radical que existe entre el pensamiento neoliberal y el pensamiento político anterior de la Derecha chilena. En el pasado, ésta constituía una fuerza típicamente conservadora, que solamente aspiraba a defender lo existente. Un actor político de esa naturaleza, que rechaza la lógica revolucionaria, (el cambio sustancial de la sociedad) y que ni siquiera busca la modernización, tiende a no asignar demasiada importancia a las funciones culturales o ideológicas de la política. El pensamiento neoliberal en cambio se percibe como un pensamiento "revolucionario" que se propone re-fundar la sociedad guiado por una visión utópica: la sociedad autoregulada por el mercado. Es evidente que para un pensamiento político de ese tipo, las estrategias de acción ideológico-cultural desempeñan un papel crucial.

En la fase que estamos estudiando, los cuadros técnico-intelectuales del neoliberalismo desarrollan una serie de estrategias orientadas a sensibilizar ideológicamente tanto al

"hombre medio" como a las elites. Su acción ideológico-cultural apunta a dos objetivos fundamentales: la elaboración intelectual de un proyecto de sociedad y la "concientización"

El primer objetivo apunta a la construcción de una teoría global, de un discurso racional sobre la "nueva sociedad" que, si bien carecía de originalidad, servía para pensar a partir de él políticas concretas y planes de reforma. Servía también para cumplir el segundo objetivo: proporcionaba el contenido intelectual del proceso de "concientización".

En el segundo objetivo, la "concientización" del "hombre medio", se hacía uso sistemático de un tipo particular de recurso ideológico: los medios de comunicación de masas. Con más frecuencia que otros órganos, el diario El Mercurio y las Revistas Qué Pasa y Ercilla, dedicaron sus esfuerzos a difundir las concepciones neoliberales. Las líneas editoriales de estos órganos buscaban "popularizar" los principales conceptos y relaciones establecidas por este pensamiento respecto de temas tan cruciales como la libertad, la igualdad y la democracia.

Aunque no se puede tratar el tema con la extensión debida, se pueden señalar al menos dos mecanismos utilizados en ese esfuerzo de concientización ideológica. Uno es la difusión de las realizaciones y éxitos alcanzados por la aplicación del ideario neoliberal, tanto en la política económica como posteriormente en las "modernizaciones". Se colocaba un gran énfasis en la prueba de eficacia: los conceptos del neoliberalismo se mostrarían válidos por el éxito que estaba logrando la economía de libre mercado y una política social que restringían drásticamente la esfera del Estado-bienestar.

El otro mecanismo es la construcción, asociada a la propaganda del éxito, de nuevos liderazgos. Los medios de comunicación que defienden las concepciones neoliberales se esfuerzan por ir creando en torno a ciertos personajes -por ejemplo, los alcaldes- una imagen de eficacia realizadora y un mito de entrega en el servicio público. Se busca así promover el surgimiento de un personal político de reemplazo, diferente de los antiguos dirigentes políticos, lo que servía a los propósitos neoliberales de renovar las viejas formas de hacer política.

Pero la principal ofensiva que desarrollan los neoliberales en el campo ideológico es la formación de élites y cuadros políticos permeados por su peculiar visión del orden social. En este terreno, las tendencias neoliberales se benefician de la asociación con los gremialistas, quienes desarrollan importantes iniciativas en el campo ideológico. Entre las acciones más importantes en este terreno hay que destacar la creación de revistas de tipo ideológico-político. A mediados de 1979, un grupo de tecnócratas neoliberales en conjunto con intelectuales provenientes del gremialismo universitario fundan la revista Realidad, explícitamente destinada a tener influencia sobre élites dirigentes <sup>1/</sup>. Más tarde, a mediados de 1980, se creó la revista Estudios Públicos, dedicada a la discusión de problemas de filosofía política y a dar a conocer el pensamiento neoliberal europeo o americano.

---

<sup>1/</sup> Según expresaba su director la revista era un órgano de expresión y además un medio para "consolidar a un grupo de personas a través de un trabajo en común". Su impacto no alcanzaba "a nivel de la opinión pública masiva pero sí en los medios dirigentes sindicales, intelectuales y universitarios", E. Illanes, en Revista Qué Pasa N°479, 19 de junio de 1980.

Los neoliberales promovieron también la creación de una serie de corporaciones o centros de estudio, destinados a divulgar ese pensamiento en los círculos intelectuales y juveniles. En 1980 se creó el Centro de Estudios Públicos (CEP), presidido por el ex-ministro de Hacienda, Jorge Cauas, que se colocó bajo el patrocinio de Hayek, nombrado presidente honorario. Esa institución fue la que fundó la revista Estudios Públicos, además de realizar múltiples foros, conferencias y seminarios. Las más relevantes fueron las reuniones de la Sociedad Mont Pelerin, que convocaron a las mas altas figuras intelectuales del neoliberalismo mundial <sup>1/</sup>. A la creación de nuevos institutos, debe añadirse el control que los cuadros neoliberales adquieren de numerosos organismo académicos y centros de investigación.

Con el propósito de contribuir a la divulgación del idealismo neoliberal frente a las definiciones constitucionales, se crearon también algunas "corrientes de opinión". Ellas eran una forma germinal de grupos políticos, aunque las disposiciones vigentes sobre el receso político los obligó a operar casi exclusivamente como organismos de elaboración y difusión de ideas. Las dos principales fueron el Grupo Nueva Democracia y la Corporación de Estudios Contemporáneos. La primera, que fue creada en 1979 por un grupo de profesiona-

---

<sup>1/</sup> Como parte de estos esfuerzos deben mencionarse los proyectos de creación de dos nuevas universidades: la Finis Terrae y la U. de San Felipe, las que contarían con el financiamiento de los dos principales grupos económicos y para las cuales se mencionaba a P. Baraona y J. Piñera como rectores provisionales. Ver Revista Qué Pasa N° 556, 3 de diciembre de 1981.

les jóvenes ligados al gremialismo universitario, adquirió una cierta importancia en la vinculación ideológica y política entre los gremialistas que en 1974 habían contribuido a elaborar la Declaración de Principios, y los neoliberales. Aunque conservaron algunas de las categorías originarias del gremialismo, especialmente en relación a los aspectos jurídico-políticos, participaron en el debate institucional desde posiciones típicamente neoliberales. La segunda de esas corrientes es la Corporación de Estudios Contemporáneos. Ella fue creada a fines de 1978 por un grupo de intelectuales jóvenes vinculados a la derecha tradicional y se concentró también en el debate constitucional.

## II. La política económica y el discurso "triumfalista"

En el terreno económico, esta tercera fase corresponde al período de expansión del modelo económico neoliberal, la que se vio acompañada de un discurso oficial marcado por el sello del "triumfalismo". La fase se encuentra marcada por la ilusión del éxito económico irreversible, el cual sería la comprobación de que las teorías que habían inspirado la política económica constituían las únicas alternativas científicas.

En los círculos oficiales se decía que el año 1978 había puesto fin a la etapa de la recuperación económica puesto que se había reducido significativamente la inflación y se había logrado el equilibrio fiscal y en las cuentas externas. Por tanto, 1979 marcaba el inicio de la etapa de desarrollo acelerado. Los resultados económicos obtenidos fueron ampliamente difundidos tanto en los medios de comunicación internos como en el extranjero como señales de que la economía había entrado en una fase de prosperidad y progreso acelerado, lo cual a su vez era una demostración -se decía- del dinamismo y eficacia del libre mercado. Aunque el clima triunfalista subsumía algunos datos alarmantes de la situación económica, ellos eran interpretados como simples residuos del pasado que serían superados automáticamente por el propio modelo del libre mercado.

### 1. La situación económica previa

Recién a mediados de 1976, ante el contraste entre el enorme esfuerzo que había significado la política de shock y la realidad del comportamiento de los precios -los que incluso

habían experimentado un nuevo repunte durante el primer semestre de ese año- las autoridades económicas se vieron obligadas a reconocer que la inflación no era generada exclusivamente por un fenómeno monetario. Además, la brusca caída de las importaciones provocada por la política de abril de 1975 -que había sido más drástica de lo esperado- y la sistemática expansión de las exportaciones no tradicionales <sup>1/</sup>, sumado todo ello a la recuperación del precio del cobre y a la aceleración de los flujos de créditos externos, se había traducido en una acumulación de reservas internacionales que generaba presiones sobre la emisión, creando con ello dificultades en el manejo de la política monetaria.

Esa conjunción de factores obligó al equipo económico a introducir modificaciones en la estrategia estabilizadora y a acompañar el control monetario de medidas tendientes a reducir los costos y a producir un quiebre en las expectativas de inflación del sector privado. Con ese propósito, en junio de ese año el peso fue revaluado en un 10 por ciento, medida que se repitió en marzo del año siguiente. Al mismo tiempo se programó el valor de la divisa para los nueve meses siguientes.

La revaluación de la moneda nacional tuvo un rápido impacto sobre el ritmo de crecimiento de los precios. Las tasas mensuales de inflación comenzaron a declinar a partir de agosto de ese año, tendencia que persistió por más de dos años. El año 1976 terminó con una inflación anual de 198 por ciento;

---

<sup>1/</sup> Las exportaciones no tradicionales se expandieron entre 1975 y 1976 en un 27 por ciento en términos reales (incluidas las exportaciones semi-tradicionales). Al año siguiente, lo hicieron a una tasa de 11,4 por ciento, en tanto que las tradicionales caían en un 10,9 por ciento (French-Davis, 1979).

al año siguiente esa tasa se redujo a un 84,2 por ciento.

La declinación de las tasas de inflación permitió una leve recuperación de los salarios reales  $\frac{1}{}$ , los que a su vez estimularon la recuperación de la demanda y la producción. A partir del segundo semestre de 1976 la producción industrial alcanzó tasas de crecimiento bastante elevadas, y la tasa de desocupación inició una lenta pero sostenida recuperación: el desempleo cayó desde el 20 por ciento (incluido el PEM) en 1976 a cerca del 16 por ciento de 1978  $\frac{2}{}$ . También la situación externa del país mejoró considerablemente.

Como fruto de esa paulatina recuperación, en el año 1978 la economía chilena arrojó resultados que, a primera vista, parecían espectaculares: la inflación se había reducido a sus niveles históricos; el déficit fiscal había desaparecido; la economía crecía a tasas elevadas  $\frac{3}{}$ ; las exportaciones no tradicionales continuaban expandiéndose aceleradamente y la balanza de pagos exhibía un superávit creciente.

Persistían, sin embargo, algunos problemas de fondo que no mostraban señales de recuperación y que amenazaban seriamente las perspectivas futuras de la economía. Las tasas

- 
- $\frac{1}{}$  Este fenómeno obedece a que los reajustes trimestrales se calculaban sobre la base de la inflación precedente.
- $\frac{2}{}$  Las cifras corresponden a las tasas de desocupación promedio de esos años registradas en el Gran Santiago.
- $\frac{3}{}$  Según los antecedentes entregados por ODEPLAN, la economía chilena creció a tasas de 9,7 y 8,3 por ciento durante 1977 y 1978 respectivamente. (ODEPLAN, Cuentas Nacionales).

de desocupación permanecían inusitadamente altas; la inversión aún no lograba superar sus bajos niveles históricos; las tasas de interés reales persistían en niveles superiores al 35 por ciento anual, lo que se convertía en un poderoso freno a la recuperación de la inversión. Por otro lado, como fruto de la insuficiente formación de capital, no se habían desarrollado nuevas actividades dinámicas capaces de establecer las bases de un desarrollo sostenido de las exportaciones. A fines de 1978, el sector agrícola había disminuido sus niveles de producción y la minería mostraba claros síntomas de estancamiento, a consecuencias de un aprovechamiento de la capacidad productiva durante los años anteriores que no se había visto compensado por nuevas inversiones en el sector.

Tampoco la inversión extranjera había respondido a los enormes estímulos creados para atraerla <sup>1/</sup>. Sin embargo, ello no había revestido la gravedad que hubiera sido de esperar debido a la aceleración de los flujos de capitales externos que resultó de la modificación de las condiciones de ingreso de créditos foráneos al país en conjunto con la mayor disponibilidad crediticia internacional. El acceso al capital financiero internacional facilitó la acumulación de reservas internacionales y permitió compensar la fuerte caída de la inversión privada interna.

---

<sup>1/</sup> Del total de capitales extranjeros ingresados al país entre 1974 y 1978 -que alcanzaron a una cifra de US\$ 7.246 millones- sólo un 2,8% correspondieron a inversión directa. En montos absolutos, esa cifra es menos de la mitad de la inversión extranjera directa realizada entre los años 1965 a 1970. Más aún, las pocas operaciones realizadas correspondieron a la compra de empresas ya instaladas y no a nuevas inversiones reales, por lo que no constituyeron más de un simple traspaso de propiedad. Ver Herrera y Morales (1979).

Por otro lado, hacia finales de 1978, la reestructuración de la economía prácticamente había culminado. A esas alturas, la economía se encontraba abierta al comercio internacional: desde mediados de 1979 ningún arancel superaba el 10 por ciento <sup>1/</sup>. El aparato económico del Estado había experimentado una jibarización decisiva <sup>2/</sup>. Asimismo, la presencia del sector público en el sistema financiero se había reducido significativamente y era el mercado de capitales privado el que desempeñaba las funciones centrales en la captación de ahorros y en la asignación del crédito <sup>3/</sup>. Las reformas estructurales propiciadas por el proyecto neoliberal prácticamente habían llegado a su fin. Sólo restaba integrar a los sectores sociales y al mercado del trabajo a la estrategia económica en marcha.

Esos avances, junto al clima de optimismo imperante, permite comprender las principales medidas económicas del período.

---

<sup>1/</sup> Con la excepción de los que gravaban la importación de automóviles.

<sup>2/</sup> La inversión pública como porcentaje del PGB había descendido desde el 10,0 por ciento hasta el 3,9 por ciento entre 1974 y 1978. En esos años, el gasto público como porcentaje del PGB descendió desde el 39,6 por ciento al 31,8 por ciento. Vergara (1980).

<sup>3/</sup> La participación de las instituciones financieras privadas en el ahorro financiero total, que en 1970 era de apenas 11,1 por ciento, se había incrementado hasta alcanzar en 1978 al 54,9 por ciento. Foxley (1982), Vergara (1981).

## 2. Las principales medidas

Hacia mediados de 1979, la optimista valoración de los resultados obtenidos junto a la necesidad de hacer frente a los problemas "residuales" que aún persistían, decidieron a las autoridades económicas a adoptar dos medidas que tendrían un fuerte impacto sobre el comportamiento posterior de la economía chilena y que contribuirían de manera decisiva a desencadenar la crisis en que ella se vio sumergida desde mediados de 1981. Esas dos medidas fueron la fijación del tipo de cambio nominal y la profundización de la apertura de la economía al endeudamiento externo.

Las dificultades para seguir reduciendo la tasa de inflación condujeron a los responsables de la conducción económica a congelar la paridad cambiaria. En junio de 1979, el valor de la divisa fue fijado en 39 pesos, abandonándose así el régimen de tipo de cambio programado que se había seguido hasta entonces. Asegurado el equilibrio fiscal y liberadas las tasas de interés y los flujos comerciales y financieros con el exterior, se encontraban dadas las condiciones, a juicio de las autoridades del sector económico, para congelar la tasa de cambio y dejar que las demás variables económicas se ajustaran automáticamente. Con una economía abierta y un tipo de cambio fijo, la tasa de inflación se determinaría directamente por las variaciones de los precios internacionales, no debiendo los precios internos subir más rápidamente que los del resto del mundo. Aunque al momento de ser fijada

la paridad cambiaria la inflación interna era sustancialmente superior a la internacional, se suponía que la primera confluiría en forma natural e inevitable hacia la segunda <sup>1/</sup>. Se abandonaba así el "monetarismo de economía cerrada" que había dominado hasta entonces el diseño de la estrategia anti-inflacionaria y se adoptaba, con el mismo extremismo e inflexibilidad, el "monetarismo de economía abierta" como nueva ortodoxia oficial <sup>2/</sup>.

A **partir** de ese momento se sostendría dogmáticamente que, mientras las finanzas públicas se mantuvieran equilibradas, la economía disponía de mecanismos internos de ajuste automático para corregir todos los problemas económicos, lo que hacía innecesario introducir nuevas modificaciones a la paridad cambiaria. Con ello, además, se habrían eliminado las principales fuentes de discrecionalidad en el manejo de la política económica, debiendo en lo sucesivo el Estado limitarse a establecer unas pocas reglas generales -y por lo tanto "neutrales"- que sirvieran de orientación a los agentes económicos. Y dado que las más importantes reformas económicas ya se habían realizado, el equipo económico debía concentrarse en las modernizaciones sociales. Sólo se requería culminar

---

<sup>1/</sup> En el momento de fijarse el tipo de cambio en \$ 39, en junio de 1979, la tasa de inflación interna superaba levemente el 30 por ciento, en tanto que la internacional no alcanzaba al 12 por ciento (French-Davis, 1983).

<sup>2/</sup> Cabe señalar que en la decisión de congelar la tasa de cambio cuando aún la inflación interna era considerablemente superior a la internacional, con todas las dificultades que ello acarrearía al manejo de la política económica, no pueden haber estado ausentes las presiones que desde tiempo atrás venían realizando los grandes conglomerados económicos, como consta de las opiniones de sus principales voceros y de las propuestas de sus más importantes publicaciones. Al respecto, ver las políticas propiciadas por el grupo BHC en Informe Económico N° 48, agosto de 1978 y N° 51, noviembre de 1978.

algunos procesos pendientes, como era la apertura financiera externa y la privatización de las empresas públicas calificadas erradamente de "estratégicas", incluida la Gran Minería del Cobre, los puertos, los caminos y las telecomunicaciones<sup>1/</sup>.

<sup>1/</sup> Pese a la extensión y profundidad que había revestido el proceso de privatización de empresas públicas, se continuaba insistiendo en la necesidad impostergable de seguir avanzando más rápido en el traspaso de empresas a manos privadas. Se afirmaba que el tamaño del aparato público era aún excesivo, lo que además de atentar contra la libertad de las personas, estaba ahuyentando la inversión en áreas claves para el desarrollo de la economía. Se cuestionaba la existencia de actividades productivas "estratégicas" para la seguridad nacional. Áreas antes vedadas al sector privado debían ser privatizadas o al menos abiertas a la participación privada: tal era el caso de los puertos, la minería, del cobre, del hierro y el petróleo, los transportes, los caminos y los puertos, la energía y las telecomunicaciones.

M. Kast, Ministro Director de ODEPLAN descartaba la existencia de áreas estratégicas en los siguientes términos "Sólo con algunas excepciones, esto es una falacia, porque la mejor manera de defender la seguridad nacional es tener buenos sistemas empresariales, redistributivos y de defensa, más que la mantención de empresas en manos fiscales". El Mercurio, 2 de octubre de 1980.

P. Baraona por su parte afirmaba: "Creo que en el campo empresarial y en los sectores específicos hay muy poco de "estratégico" en el sentido de que deba ser manejado privativamente por el Estado (...) A mi juicio, lo verdaderamente estratégico para el país son dos cosas: la defensa y la fortaleza económica". Revista Ercilla N° 2333, 16 de abril de 1980.

La pugna al interior del gobierno en torno a la privatización de empresas estratégicas y el relativo éxito que lograron los sectores neoliberales se vió reflejada en el anuncio de una segunda fase en el proceso de "desestatización". Se anunció que muchas de las empresas consideradas estratégicas serían traspasadas a manos privadas. Sólo en los yacimientos mineros en poder de CODELCO y otras empresas públicas importantes las concepciones neoliberales enfrentaron el veto militar, situación que después de un extenso debate fue zanjada por las disposiciones sobre la propiedad minera incluidas en la Nueva Constitución de 1980. En ésta se reconoce al Estado la propiedad de las pertenencias mineras, pudiendo ellas ser entregadas en concesión a los partici...

Junto a la fijación de la tasa cambiaria se dieron pasos decisivos en la dirección de una casi total liberalización del movimiento de capitales con el exterior. La eliminación de las restricciones al ingreso de créditos foráneos se aceleró a partir de 1978, para culminar en junio de 1979 con la abolición de prácticamente todos los límites al endeudamiento de empresas y bancos en el exterior <sup>1/</sup>. Se ponía fin así a uno de los escasos elementos de pragmatismo que había mantenido la conducción de la economía bajo la responsabilidad de los neoliberales. En efecto, la importancia atribuida al control monetario dentro del plan de estabilización había obligado a las autoridades económicas a proceder con cautela en este terreno con el objeto de atenuar el impacto que la afluencia de capitales externos tenía sobre la expansión de los medios de pago <sup>2/</sup>. Pero, bajo el nuevo enfoque, una vez fijada la tasa de cambio, el control de la oferta monetaria perdía su rol central dentro de la estrategia anti-inflacionaria y las fuentes de la expansión monetaria quedaban entregadas al crédito externo.

Por otro lado, hasta ese momento el equipo económico había tenido conciencia de los riesgos que involucraba un crecimiento excesivo de la deuda externa real <sup>3/</sup>. Se había denun-

1/ Se eliminaron los límites que existían al monto máximo de las colocaciones en moneda extranjera y al monto global del endeudamiento, así como también los controles cuantitativos al ingreso de créditos externos para su posterior colocación en moneda nacional. Sólo se mantuvo una restricción a la entrada de créditos de corto plazo, menores de 2 años. Ver French-Davis y Arellano (1981).

2/ De hecho, desde 1975 las operaciones de cambio habían constituido la principal fuente de emisión.

3/ Todavía en abril de 1979 el Presidente del Banco Central A. Bardón declaraba: "Mientras haya inflación interna, la paridad cambiaria debe ser muy estudiada. En caso contrario se generan problemas de balanza de pagos; es decir, si dejáramos que el dólar creciera sistemáticamente menos que la inflación, ello se traduciría a la larga en desincentivar las exportaciones y en un crecimiento exagerado de las importaciones. Es por ello que hay que mantener el dólar más o menos de acuerdo con la tasa de inflación interna". La Tercera, 4 de abril de 1979. (subrayado nuestro).

ciado la fuerte dependencia económica en que el gobierno militar había recibido al país, producto del elevado endeudamiento y de las permanentes crisis de balanza de pagos, las que lo habrían obligado a "estar prácticamente de rodillas ante otros para conseguir lo indispensable para sobrevivir" <sup>1/</sup>. Se había insistido en que la efectiva independencia económica exigía "la mantención de una deuda externa que de ninguna manera (fuera) exagerada" <sup>2/</sup>, y se había hecho ver la necesidad imperiosa de mantener una política de endeudamiento flexible. Esta debía procurar que la deuda externa, en su composición, tamaño y costo, fuera favorable al país y tuviera en cuenta su efectiva capacidad de pago; por otro lado, debía asegurar que los recursos externos obtenidos fueran canalizados hacia proyectos que generaran divisas en el futuro <sup>3/</sup>.

---

1/ P. Baraona, Exposición en la Fundación Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Católica, 24 de mayo de 1978, en Dirección de Presupuesto (1978), pág. 381.

2/ S. de Castro, Ministro de Economía, El Mercurio, 15 de febrero de 1976.

3/ El siguiente párrafo de S. De Castro es ilustrativo del pragmatismo que había caracterizado a la política de endeudamiento externo: "Del análisis anterior, que nos indica un servicio exageradamente concentrado en el corto plazo y una composición de la deuda poco favorable al país, se hizo necesaria la implementación de un sistema eficiente de administración de la Deuda Externa, el cual permita visualizar el tamaño, composición y costo de las obligaciones financieras del país con el exterior. Así también, determinar en mejor forma las necesidades de financiamiento externo que tenga el país, la capacidad de pago del mismo, la distribución de los recursos externos entre los usuarios nacionales, el cumplimiento de los calendarios de pago por parte de estos últimos, la utilización de los recursos obtenidos y la eficiencia con que ellos se emplean y, por último, dirigir el nuevo endeudamiento externo hacia aquellas operaciones que permitan transformar la composición de la deuda reemplazando las obligaciones más onerosas por aquellas que presenten condiciones financieras más favorables". Dirección de Presupuesto (1978), pág. 332.

Sin embargo, hacia mediados de 1979, los altos niveles en que se mantenían las tasas de interés -a las que se responsabilizaba del bajo monto de la inversión- y sus enormes discrepancias con las tasas que prevalecían en los mercados financieros internacionales, decidieron a las autoridades a levantar la casi totalidad de las restricciones que aún afectaban al ingreso de créditos foráneos. Se esperaba que la medida produjera una igualación de las tasas de interés interna e internacional, lo que incentivaría la inversión, especialmente en áreas deprimidas como era la construcción. Junto con dinamizar la economía, esto debía tener un efecto positivo sobre la contratación de mano de obra, contribuyendo así también a la reducción del desempleo <sup>1/</sup>

La confianza ciega en el dinamismo y eficiencia de la inversión privada para asegurar la óptima utilización de los préstamos externos obtenidos impulsó a las autoridades económicas a depositar toda su fe en que la congelación de la paridad cambiaria permitiría una pronta solución de los problemas que aún aquejaban a la economía, sin que se crearan tampoco problemas en la situación externa del país <sup>2/</sup>. Con el mismo dogmatismo que se había mostrado en las otras áreas de la política económica, ahora se afirmaba que "la deuda externa

<sup>1/</sup> S. De Castro, Ministro de Hacienda, Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública, mayo de 1980, Banco Central, Boletín Mensual N° 628, junio de 1980.

<sup>2/</sup> Ante la pregunta si el Gobierno se preocupaba de controlar cómo se invertían los créditos externos, A. Bardón, predidente del Banco Central respondía: "No. Esta es una economía libre. Se supone que cuando los particulares se endeudan saben lo que hacen porque deben pagar con su patrimonio".

Frente al riesgo de que estos recursos fueran invertidos fuera del país, Bardón señalaba: "Aquí hay libertad económica. No importa que lo inviertan afuera. Hoy si un chileno quiere invertir en el extranjero, no hay ningún problema: regresa utilidades y paga impuestos. Estamos convirtiendo a Chile en un país normal". Revista Cosas N° 61, 1° de febrero de 1979.

(era) una fuente más de recursos cuyo riesgo (había) sido evaluado y, en consecuencia, si se (generaba) un mayor endeudamiento, (sería) en virtud de las garantías y rentabilidad de las inversiones mismas realizadas"<sup>1/</sup>.

La mayor apertura financiera aceleró el flujo de créditos externos al país, los que de 400 millones de dólares en 1977 subieron a cerca de 1.350 millones en 1978, para superar los 2.000 millones en 1980 (French-Davis y Arellano, 1980). La aceleración de la afluencia de capitales foráneos consiguió atenuar las enormes diferencias entre las tasas de interés internas y externas. La primera descendió desde el 35 por ciento real en 1978 a un 16,6 por ciento en el año siguiente y a cerca del 12 por ciento en 1980 (CIEPLAN, 1983).

La caída del costo del crédito tuvo a su vez repercusiones considerables sobre la situación de la inversión. Aunque el coeficiente de inversión sobre el PGB permaneció bajo sus niveles históricos, la afluencia masiva de recursos foráneos hizo posible un importante repunte de la actividad de la construcción, expansión que se propagó a su vez al resto de la economía <sup>2/</sup>. Como resultado de todo ello, en el trienio 1978-1980 la economía chilena mostró algunos resultados que, al menos en las apariencias, resultaban sorprendentes: las tasas de crecimiento superaron el 8 por ciento anual; la tasa de inflación continuó declinando hasta alcanzar en 1981 un 9,5 por ciento; la balanza de pagos exhibía un superavit creciente.

<sup>1/</sup> S. De Castro, Charla en la Fundación Facultad de Economía de la Universidad Católica, 28 de mayo de 1978, en Dirección de Presupuesto (1978), pág. 383.

<sup>2/</sup> En 1979 la construcción expandió su actividad a una tasa que bordeó el 24 por ciento. (ODEPLAN, Cuentas Nacionales).

### 3. El discurso "triumfalista"

Los resultados obtenidos sirvieron de base para alimentar un optimismo que ya había empezado a expandirse en los círculos oficiales y empresariales a partir de 1978. Se desarrolló a tambor batiente un discurso económico "triumfalista" y apologético, que afirmaba la existencia de un verdadero "milagro económico", el que -se decía- iba mucho más lejos de lo que los ejecutores del modelo jamás esperaron <sup>1/</sup>. Sin tener en cuenta las evidencias de que el potencial de crecimiento de la economía no se había recuperado (por ejemplo, la baja tasa de formación de capital) y confundiendo con crecimiento económico lo que había sido una simple recuperación de la recesión de 1975-1976, las autoridades económicas proyectaron hacia el futuro las tasas de crecimiento que resultaron de esa reactivación (Ffrench-Davis, 1982). Apoyándose en esos antecedentes, crearon la imagen de que el país estaba creciendo al doble del ritmo histórico <sup>2/</sup> y que "...la década del 80 (vería) el auge

<sup>1/</sup> El "triumfalismo" que animaba a todas las intervenciones y expresiones oficiales se veía reflejado en la Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública presentada por el Ministro de Hacienda, S. De Castro, en mayo de 1980. En ella se señalaba:

"El cuadro actual indica un cambio (respecto del que había exhibido la economía en las décadas anteriores) que ya muy pocos se atreven a desconocer. La economía crece en forma tal que en 11 años se podrá duplicar el ingreso per cápita, en circunstancias que en el pasado esto sólo se lograba después de 46 años de espera. Nuestra tasa de inflación se acerca a la mundial, insinuando la futura estabilidad de precios; la balanza de pagos, culpable tradicional de innumerables crisis, muestra un continuo superavit, con una gran acumulación de reservas internacionales y un mejoramiento de la imagen externa, que le han dado al país una independencia económica y política que nunca pudo tener en el pasado". Banco Central, Boletín Mensual N° 628, junio de 1980, pág. 999.

<sup>2/</sup> General Pinochet, El Mercurio, 8 de mayo de 1979.

más extraordinario de nuestra historia" <sup>1/</sup>, lo que permitiría que Chile "rompiera la barrera del subdesarrollo alrededor de 1992" <sup>2/</sup>. Si se seguía adelante con las tareas económicas pendientes -entre las cuales la privatización de las compañías del cobre en poder de CODELCO jugaba un rol prioritario- Chile se convertiría, a fines de la década entrante, "en un país desarrollado con un producto medio por habitante de tres mil quinientos dólares anuales" <sup>3/</sup>, o sea, superior al promedio mundial. Esto permitiría, según vaticinaba el propio general Pinochet, crear en los 9 años siguientes un millón de nuevas ocupaciones, edificar 900 mil viviendas y elevar sustancialmente los niveles de bienestar de la población <sup>4/</sup>. Hacia finales de la década, uno de cada 7 chilenos tendría automóvil, uno de cada 5 tendría televisor y uno de cada 7 contaría con teléfono. <sup>5/</sup> Todo ello constituía una prueba definitiva,

1/ J. Piñera, El Mercurio, 28 de agosto de 1980.

2/ J. Piñera, Revista Qué Pasa N° 454, 27 de diciembre de 1979.

3/ S. De Castro, Revista Hoy N° 166, 24 de septiembre de 1980.

4/ Mensaje del General Pinochet del 11 de septiembre de 1980.

5/ En agosto de 1980 dirigiéndose a 3.000 dirigentes sindicales, Piñera expresaba su optimismo en los siguientes términos: "Nuestros estudios nos dicen que alrededor de 1990, en diez años más, Chile será un país desarrollado (...) En 1990 (...) este país ya habrá superado el promedio de ingreso per cápita mundial que es de aproximadamente US\$ 1.800. O sea, al finalizar el período que la Constitución contempla para el Presidente, en ese momento el gobierno militar y el pueblo chileno habrán transformado un Chile destruido en un país desarrollado".

Más adelante entregaba algunos indicadores, basados en "estudios serios", de lo que serían los niveles de consumo hacia finales de la década: "En 1980 (existía) un vehículo para cada 5,2 familias y en 1985 podría disponerse de un vehículo por cada 2,5 familias", lo que situaría a Chile en una posición entre Argentina y España. Otro tanto ocurriría con los televisores a color: el 15% de la población que en 1980 tenía TV en colores se elevaría en 1985 a un 70%, al igual que España, Austria e Italia. El Mercurio, 28 de agosto de 1980.

P. Baraona por su parte señalaba que "no (era) optimismo pensar en una tasa de crecimiento de 10 por ciento y en una inversión superior al 20 por ciento del producto" Revista Ercilla N° 2333, 16 de abril de 1980.

según se reiteraba enfáticamente, de la eficacia y respaldo científico del sistema de libre mercado adoptado. Este habría probado ser "el único camino y (estaba) permitiendo que Chile se (proyectara) realmente como un país líder en muchos aspectos" <sup>1/</sup>. En estos optimistas pronósticos se basaban los dirigentes del régimen para confiar en que, a fines de la década entrante, el país contaría con niveles promedio de bienestar económico, social y cultural compatibles con una democracia sólida y estable.

Las fuertes críticas que se realizaban al modelo económico por haber conducido a una creciente concentración del ingreso y a la formación de poderosos conglomerados económicos fueron desestimadas como carentes de toda importancia y validez. Más aún, durante esta fase, el mito triunfalista se vio acompañado de una decidida defensa de los grupos económicos. Ya no se intentaba salir al paso a las críticas de los que veían en ello una prueba de que la política económica no era tan "neutral" en sus efectos y que había discriminado sistemáticamente en favor de los grandes conglomerados que se habían desarrollado a raíz de la expansión del mercado de capitales privado. Quienes así lo manifestaban, estaban "influidos por concepciones populistas que (eran) capaces de sacrificar la eficiencia" <sup>2/</sup>. Se reconocía sin complejos que una

<sup>1/</sup> S. De Castro, Revista Hoy, Nº 166, 24 de septiembre de 1980.

<sup>2/</sup> A. Bardón, Presidente del Banco Central, en Revista Qué Pasa Nº 505, 11 de diciembre de 1980.

Refiriéndose a la inevitabilidad de la formación de grandes concentraciones de capital en una economía de mercados libres, el ex Ministro de Economía, F. Leniz afirmaba: "No, en Chile no hay concentración de la riqueza, y el hecho de definir como "extremadamente rico" a aquel que controla recursos por 10 millones de dólares o más es de un provincianismo espantoso que condena a Chile a vivir perpetuamente sometido a un apocamiento y a una imposibilidad de surgir que son nefastos". El Mercurio 4 de mayo de 1980.

economía de mercados libres conducía forzosamente hacia una mayor desigualdad en la distribución de la renta y que en ella la formación de grandes concentraciones de capital era inevitable <sup>1/</sup>. Aún más, los grupos económicos constituirían un requisito insustituible para el logro de los niveles de eficiencia que en el mundo moderno se exige a una economía competitiva internacionalmente. Debían ser aceptados como el único camino capaz de garantizar un crecimiento acelerado de la economía y de crear las condiciones para la erradicación definitiva de la pobreza <sup>2/</sup>. En el fondo, aunque no

1/ El Ministro Piñera daba un argumento en favor de la concentración económica que era reiteradamente utilizado en la época:

"Hay que tener, de una vez por todas, el coraje de tomar una decisión inevitable: o queremos un país en que no haya ricos, o un país en que no haya pobres. Si no queremos ricos, tendremos que regimentar a tal grado la actividad económica que ahogaremos el desarrollo y, por lo tanto, la posibilidad de elevar el nivel de vida de los más pobres, sin mencionar que mantener una sociedad libre en ese caso sería extraordinariamente difícil. Si no queremos pobres, tenemos que adoptar el camino que señalé antes, e inevitablemente habrán individuos que surgirán más que otros y cumplirán la función social de dinamizar la economía y pagar los impuestos que financian el gasto social. Personalmente prefiero mil veces un país sin pobres a un país sin ricos". Revista Qué Pasa N° 454, 27 de diciembre de 1979.

A. Bardón reconocía:

"Si vamos a tener un sistema basado en la propiedad privada, hay que acostumbrarse a ella y a los grupos" El Mercurio, 25 de diciembre de 1980".

En palabras de P. Baraona: "Hay un sueño imposible que es tener un país rico sin ricos (...) De lo que se trata es de tener un país rico sin pobres. Ess es la tarea (...) Pero es un chatísimo intelectual y moral esto de criticar, porque en un país que se pretende que sea rico, haya ricos". El Mercurio, 17 de junio de 1979.

2/ Cualquier esquema económico alternativo, se afirmaba, produciría forzosamente "muchos pobres" porque (sería) una sociedad en que (estaríamos) repartiéndola miseria" J. Piñera, El Mercurio, 28 de agosto de 1980. También las quiebras de empresas que la economía de mercado había traído consigo eran una exigencia del modelo adoptado y una condición insoslayable para lograr un mayor avance social en el futuro. Consultado el Presidente del Banco Central, A. Bardón, si esto significaba que "el que suena, suena", respondía: "Por supuesto. O sea, no el que suena, suena. Suena el que no es capaz de competir con un arancel de diez por ciento. Y eso, desde el punto de vista social y moral, es lo que conviene porque es lo que garantiza que el crecimiento va a ser más rápido y que, por lo tanto, la situación de los más pobres va a mejorar más rápido" en Revista Cosas, N° 104, 25 de septiembre de 1980.

siempre se lo explicitara, se confiaba en que estos grupos económicos sustituirían como agentes económicos dinámicos a los empresarios tradicionales, los que en el pasado se habían revelado incapaces de enfrentar exitosamente los desafíos del desarrollo. Además, pese a que concentraban una cuota elevada de poder, los conglomerados no constituían una amenaza para la libertad individual ni para la existencia de una efectiva igualdad de oportunidades, ya que en una economía abierta al exterior no podían ejercer prácticas monopólicas, como había ocurrido en el pasado, cuando no existía competencia externa <sup>1/</sup>.

Como se verá más adelante, ese "triumfalismo", que se basaba evidentemente en indicadores exitosos, terminaría siendo fatal, en la medida que impidió a la tecnoburocracia neoliberal percibir a tiempo las señales de peligro; las condujo a minimizar los múltiples indicios de una situación que se deterioraba.

#### 4. Los resultados económicos:

En un comienzo, la confianza en los éxitos alcanzados quedó circunscrita a los círculos financieros internacionales y

<sup>1/</sup> Consultado sobre los grupos económicos, el Ministro de Economía, R Kelly respondía que ellos "(contribuían) al desarrollo del país y (que) nunca estuvieron mejor controlados" La Tercera, 9 de septiembre de 1977.

A. Bardón, defendía reiteradamente a los grupos económicos utilizando siempre el mismo argumento: "El estudio (el "Mapa de la extrema pobreza" de F. Dahse) no señala que los grupos que más crecen son aquellos más intensivos en personal profesional, que es una característica del mundo moderno. Las grandes empresas en la actualidad son manejadas por burocracias de personal calificado, y la necesidad de cubrirse frente a eventuales riesgos lleva a abarcar varios campos de producción". El Mercurio, 6 de enero de 1980.

a los grandes empresarios nacionales. Pero gradualmente ese optimismo se iría extendiendo hacia sectores cada vez más amplios de las capas medias, a medida que la expansión del gasto que resultó de la afluencia de capitales externos se veía reflejada en una progresiva inundación del mercado nacional de bienes importados accesibles para muchos a través de sistemas de crédito de consumo. Sin embargo, los pronósticos oficiales "triumfalistas" y la propaganda oficial que exhibía profusamente los "éxitos" alcanzados, alimentaron un optimismo exagerado sobre las perspectivas económicas para los años futuros. Al afectar positivamente las expectativas empresariales, ese optimismo acarreó una sustancial expansión del gasto por sobre el producto, el que pudo ser financiado gracias al crecimiento sostenido de las entradas de capital. El mayor gasto se reflejó en un notable auge de las actividades de la construcción y del mercado de bienes raíces urbanos y rurales y en la importación de grandes volúmenes de bienes de consumo prescindible.

El incremento del gasto por sobre el producto tuvo como contrapartida el surgimiento de un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Pero pudo mantenerse mientras duró el flujo de capitales externos, formándose un verdadero círculo vicioso: el crecimiento del gasto acentuó las expectativas de éxito, las cuales indujeron a su vez nuevas expansiones del gasto financiado con recursos externos (Corbo, 1983).

Transcurrido año y medio de la política de cambio fijo, la inflación interna, si bien se había reducido, no se nivelaba aún con la internacional  $\frac{1}{2}$ . El tipo de cambio real

---

1/ La inflación interna se colocó por encima de la internacional hasta mediados de 1981.

experimentó un progresivo deterioro, lo que se tradujo en una creciente pérdida de competitividad de la producción nacional. Pese a que esta situación había generado un fuerte déficit en la cuenta comercial de la balanza de pagos, las autoridades del sector económico no se mostraron alarmadas. Continuaban insistiendo en lo que era el dogma oficial: la economía estaba poniendo en marcha sus mecanismos de "ajuste automático". Estos restablecerían el valor real de la divisa a través del aumento de las tasas de interés y de la pérdida de reservas internacionales, por lo que no existían razones válidas para que la paridad cambiaria fuera modificada.

Asimismo, cuando el déficit en la cuenta corriente comenzó a alcanzar magnitudes que podían tornarse insostenibles, tanto como producto del desequilibrio comercial como del rápido incremento del pago de los compromisos con el exterior, las autoridades desestimaron la importancia de esas tendencias <sup>1/</sup>. Señalaban que lo que realmente importaba no era el nivel de endeudamiento externo sino lo que ocurría con la balanza de pagos y ésta mostraba un apreciable superávit a consecuencias del incremento sostenido de las entradas de capital. Por otro lado, la situación de endeudamiento del país se había saneado debido a que la deuda externa, si bien elevada, había mejorado notoriamente en cuanto a su estructura de plazos y costos y sobre todo gracias a la menor participación del sector público en ella. Además se sostenía que las variables pertinentes a tener en consideración eran aquellas que

---

<sup>1/</sup> El déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos se elevó de 933 millones de dólares en 1977 a 1.382 millones en 1980 y a 3.348 millones en 1981. La deuda externa, por su parte, pasó de 8.790 millones en 1979 a 11.331 millones en el año siguiente para superar los 15 millones en 1981. (Las cifras corresponden a dólares de 1977) (French-Davis, 1983).

muestran el comportamiento de la economía en términos de crecimiento del producto y de las exportaciones, que son las que en definitiva determinan la capacidad de pago del país.

Sin embargo, tampoco parecían preocupar a las autoridades económicas las evidencias, corroboradas por las propias estadísticas oficiales, de que el crecimiento que mostraba la economía se sustentaba básicamente en el endeudamiento externo y que los créditos foráneos no se estaban traduciendo en un proceso de inversión vigoroso, capaz de generar en el futuro los recursos en divisas necesarios para cancelar los compromisos con el exterior y contar además con fondos adicionales para financiar el proceso de acumulación <sup>1/</sup>. Por el contrario, los antecedentes oficiales revelaban que el dinamismo de la inversión no se había recuperado, que las necesidades de importación, lejos de disminuir, se habían incrementado <sup>2/</sup>; y

---

1/ De ese bajo nivel de inversión real, menor que el histórico, una proporción muy alta era financiada con recursos externos. Se calcula que entre 1978 y 1981, la mitad de esa inversión fue cubierta con préstamos foráneos (Ffrench-Davis, 1982).

2/ El modelo de crecimiento que se había ido configurando no sólo se mostraba incapaz de generar recursos en divisas suficientes para reembolsar la deuda externa y sentar las bases de un desarrollo sostenido y autónomo. Además, había elevado los requerimientos de recursos externos. Esto último obedeció a que la demanda agregada fue tornándose cada vez más intensiva en componentes importados. Pero además, la propia necesidad de contar con una afluencia constante de fondos elevó los requerimientos de recursos externos al obligar al país a seguir una política de acumulación acelerada de reservas internacionales, de las cuales la inmensa mayoría debía acumularse ociosamente con el propósito de asegurar la capacidad de pago del país. El problema se veía acentuado también por el desestímulo que la reducción drástica de los aranceles, agravada por el atraso cambiario, creaba a la sustitución de importaciones.

que las exportaciones no tradicionales (uno de los principales logros del modelo) habían reducido su ritmo de crecimiento para después caer en términos absolutos. Era fácil percibir que, por ese camino, las posibilidades que enfrentaba el país de obtener nuevos fondos se irían reduciendo a medida que empeorara la situación de la balanza comercial y aumentara la magnitud de sus compromisos con el exterior.

No obstante, tampoco la tecnocracia neoliberal se alarmó cuando la competencia externa, agravada por el "atraso cambiario comenzó a deteriorar seriamente el dinamismo de los sectores productivos y la expansión del producto comenzó a descansar casi exclusivamente en el crecimiento del comercio y los servicios. En 1980, de acuerdo a antecedentes entregados por ODEPLAN, esos sectores llegaron a generar el 50,2 por ciento del PGB, versus el 38,7 por ciento registrado en 1974. Los sectores productores de bienes en cambio redujeron su participación exhibiendo ese año una tasa promedio anual de crecimiento de sólo 1,7 por ciento, que contrastaba con el 5 por ciento al que se expandieron el comercio y los servicios <sup>1/</sup>. Las advertencias que algunos hicieron en el sentido de que con ello se estaba sacrificando la base del dinamismo futuro de la economía, que era la expansión de las exportaciones de bienes en los cuales el país posee ventajas absolutas, tampoco fueron consideradas. Reconocerlo hubiera significado aceptar que la política de cambio nominal fijo era errada. Más aún: hubiera significado admitir que el mercado, funcionando libremente, no es capaz de estimular la inversión a un nivel compatible con un crecimiento económico sostenido ni de asegurar que los recursos se canalicen hacia los sectores

1/ Vergara (1981), en base a datos de ODEPLAN, Cuentas Nacionales, versión actualizada.

requeridos por el patrón de acumulación.

Los reparos que se hacían al destino que se estaba dando a los recursos externos -en su mayoría canalizados hacia el financiamiento del déficit en cuenta corriente, hacia la importación de bienes prescindibles y a la expansión del crédito a plazo- tampoco preocupaban a los ejecutores del modelo neoliberal <sup>1/</sup>. Continuaban confiados dogmáticamente en la capacidad del sistema de libre mercado para garantizar la óptima asignación de los recursos y en la eficiencia de los mecanismos de ajuste automático de la economía para corregir los desequilibrios macroeconómicos. Que el modelo se revelara incapaz de inducir una tasa de inversión por encima de sus bajos niveles históricos, era también un problema que el mismo esquema económico se encargaría de resolver <sup>2/</sup>. Además, las inversiones realizadas bajo una estructura de precios y aranceles adecuados serían de "más alta calidad", por lo que se requeriría menos inversión por unidad de producto <sup>3/</sup>.

- 1/ A la pregunta de si el gobierno controlaba cómo se invertían los créditos externos, A. Bardón, Presidente del Banco Central respondía: "No. Esta es una economía libre. Se supone que cuando los particulares se endeudan, saben lo que hacen, porque deben pagar con su patrimonio."
- 2/ Se señalaba que las condiciones favorables que mostraba la economía, junto a la reforma previsional, a los flujos crecientes de créditos externos y al estímulo a la inversión extranjera en la minería que resultaría de la nueva legislación minera y de las disposiciones contenidas en la nueva Constitución Política, permitirían en el futuro próximo acelerar la tasa de formación de capital, lo que a su vez se vería reflejado en una expansión de los niveles de empleo.
- 3/ "Es cierto que en los ocho años anteriores se ha podido crecer en parte por la capacidad instalada que existía, pero en parte también porque han habido nuevas inversiones, que ahora son mejor hechas. Porque con esta nueva estructura de precios y estas nuevas características de la economía, se requiere menos inversión por unidad de producto que antes". A. Bardón, Presidente del Banco Central, en Revista Cosas N° 104, 25 de septiembre de 1980.

El dogmatismo oficial se veía reforzado por las fuertes presiones antidevaluación que realizaban los sectores más endeudados, en particular, los voceros de los principales grupos económicos. A ellos se sumaba el diario El Mercurio, tanto a través de sus comentarios económicos como de su página editorial. Ello no debe sorprender si se tiene en cuenta que una devaluación del peso, aparte de reducir la fuente de beneficios que representaba el endeudamiento externo, significaba aumentar considerablemente el costo de la deuda para los sectores endeudados. Las presiones en contra de la devaluación se acentuaron a medida que a las voces de los críticos de la política económica se sumaron las de los gremios de exportadores y de algunas asociaciones empresariales <sup>1/</sup>. No obstante, los argumentos oficiales permanecieron inmutables: aunque la tasa de cambio fijada en \$ 39 deteriorara el valor de las exportaciones chilenas, ella debía ser mantenida. La economía contaba con mecanismos automáticos de ajuste. Además, los efectos de una devaluación se verían rápidamente anulados por el recrudecimiento de la inflación que la medida traería consigo, retrasando así la necesaria convergencia entre las tasas de inflación interna e internacional. Se reiteraba además que la situación externa del país era sólida por lo que no existían argumentos que respaldaran una devaluación <sup>2/</sup>.

1/ Estos últimos presionaban en favor de modificaciones en la política cambiaria, la que, según ellos, estaba deteriorando progresivamente la competitividad de los productos nacionales, frenando así las ventas en el exterior. Al respecto, ver reportaje en Revista Hoy Nº 178, 17 de diciembre de 1980 y El Mercurio, 11 de diciembre de 1980.

2/ A. Bardón, Presidente del Banco Central, garantizaba que "...el dólar (seguiría) fijo a \$ 39 por muchos años más". Señalaba: "...tenemos altas reservas internacionales y el país no tiene déficit fiscal, por lo que no hay razón ninguna para cambiar el valor del dólar" en La Tercera, 6 de diciembre de 1980. Declaraciones de Bardón en igual sentido aparecen en Revista Cosas Nº 104, 25 de septiembre de 1980 y en El Mercurio 11 de diciembre de 1980.

Más adelante, todos se sorprenderían de haber sido tan ciegos ante las señales inequívocas de la economía. Pero entonces todos vivían inmersos en la ilusión del éxito, aparentemente refrendada por la diversificación del consumo, por las facilidades crediticias y por los altos ingresos de los empresarios y de una tecnoburocracia cada vez más vasta.

Con todo, para entender esa ceguera, hay que tener en cuenta que se trataba de una etapa general de creciente hegemonía neoliberal y de arrinconamiento defensivo de los críticos, con sus ideologías más o menos estatistas e industrializantes, que eran presentadas a un público cada vez más crédulo y permeable a lo "moderno" como visiones caducas y probablemente fracasadas.

El éxito económico aparente fue una de las condiciones que permitió la expansión hegemónica del neoliberalismo. En ese sentido, el "triunfalismo", junto a la pseudo-cientificación de la política económica que él hizo posible, permiten explicar simultáneamente la capacidad de expansión ideológica que mostraron esas teorías y la ceguera dogmática de sus propulsores para enfrentar los nuevos datos de la situación económica nacional e internacional. Es decir, explican sus virtudes y sus defectos. Si por un lado permitieron presentar las opciones económicas adoptadas como universales y necesarias, por encima de los intereses y fundadas en "Verdades" de la ciencia económica, por otro lado ese mismo triunfalismo y "cientificismo" terminaron convirtiéndose en un velo que cubrió los ojos de los propios personeros económicos, impidiéndoles captar en el momento adecuado la necesidad de correcciones.

### III. La evolución ideológica en el terreno político: el "debate institucional"

Esta tercera fase es también decisiva en el terreno de las definiciones políticas. En el denominado "debate institucional", se confrontaron las posiciones de las diversas fuerzas de apoyo al régimen en relación al modelo político para el futuro. El debate culminó con la aprobación del proyecto constitucional definitivo, el que fue sometido a ratificación plebiscitaria el 11 de septiembre de 1980.

Excede los objetivos de esta sección al examen en profundidad del debate sobre la Nueva Constitución. El análisis se limita a mostrar sólo algunos aspectos de la polémica. Los elementos elegidos sirven para poner de manifiesto, una vez más, el hecho central de la dinámica ideológica del régimen militar chileno en la fase que estamos analizando: la hegemonía que al interior del bloque dominante habían alcanzado las concepciones neoliberales.

El examen del debate constitucional muestra en efecto que, con excepción de las tendencias nacionalistas -corporativistas, ninguna de las fuerzas en pugna llegó a someter a controversia las bases del proyecto global propiciado por el neoliberalismo. A pesar de que la futura Carta Fundamental desbordaba lo meramente jurídico-político para consagrar constitucionalmente todo el ordenamiento económico-social de libre mercado ("la sociedad libre"), el debate se situó de manera casi exclusiva al nivel de la "arquitectura institucional", como a veces se le denominó. En ningún momento se cuestionaron los elementos medulares del esquema económico ni el conjunto de mecanismos jurídicos propuestos para asegurar su

irreversibilidad. Tampoco fue puesta en duda la consagración constitucional de las "modernizaciones" sociales ni las diferentes disposiciones legales tendientes a conferirles un carácter prácticamente inmutable. Más aún, en el texto constitucional presentado para su aprobación plebiscitaria, tanto el esquema económico como las modernizaciones se vieron jurídicamente reforzados en relación a los contenidos de los anteproyectos que habían elaborado la Comisión Constitucional y el Consejo de Estado. Las corrientes neoliberales, con el apoyo de los gremialistas, consiguieron elevar a rango constitucional los principios básicos del modelo económico y los mecanismos destinados a materializarlos, así como consagrar un sistema político que aseguraba el funcionamiento fluido y estable de un orden económico-social organizado según las leyes del mercado.

### 1. Los ante-proyectos constitucionales

La Comisión Constitucional presidida por Enrique Ortúzar hizo entrega de su anteproyecto constitucional en agosto de 1978, después de casi 5 años de estudio. El documento fue remitido en consulta al Consejo de Estado, cuyo informe, dado a conocer en julio de 1980, se transformó en una nueva propuesta constitucional, que tomaba como base la anterior. Este segundo proyecto incluía además normas para la transición y el Voto de Minoría que habían suscrito los consejeros Pedro Ibañez y Carlos Cáceres.

El proyecto de Constitución Política que la Junta de Gobierno sometió finalmente a plebiscito en septiembre de 1980 fue elaborado sobre la base de ambas propuestas. Sin embargo, se introdujeron modificaciones adicionales, tanto a su

articulado permanente como a las disposiciones transitorias. Fue en torno a estos proyectos constitucionales que se estructuró el debate entre las diversas fuerzas y tendencias del bloque dominante <sup>1/</sup>.

a) Comisión Constitucional:

El anteproyecto elaborado por la Comisión Constitucional estipulaba que el Presidente de la República sería elegido por un plazo de ocho años, en votación directa, mediante sufragio universal, requiriendo mayoría absoluta, para lo cual se contemplaba la "segunda vuelta" electoral en caso necesario. El Senado tendría una composición mixta: una parte integrada por miembros elegidos, otra, por miembros por derecho propio (ex presidentes de la República) o por designación del Jefe de Estado. La Cámara de Diputados estaría integrada por 150 miembros, elegidos en votación directa, por distritos territoriales.

El texto constitucional abandonaba la tradicional división y equilibrio de poderes del Estado. Consagraba un fuerte presidencialismo que minimizaba el rol del Parlamento y creaba otras instancias de poder -el Tribunal Constitucional, el Consejo de Seguridad Nacional y el Banco Central autónomo- órganos burocráticos, ajenos al control democrático. A las Fuerzas Armadas les reconocía un papel político central como garantes del sistema institucional. Con ese propósito les

---

<sup>1/</sup> En la medida en que el objetivo de este trabajo es el estudio de las tendencias ideológicas del régimen militar chileno, no hemos considerado los planteamientos de los grupos de la oposición. Tampoco se consideró en el análisis la propuesta alternativa presentada por el Colegio de Abogados, dada la escasa significación que ésta alcanzó en el debate.

daba una participación mayoritaria en el Consejo de Seguridad Nacional y les otorgaba autonomía casi total respecto del poder civil, al establecer la inamovilidad de los Comandantes en Jefes de cada una de las cuatro ramas en sus cargos. Imponía restricciones al pluralismo ideológico mediante preceptos que sancionaban la propagación de doctrinas "totalitarias" o "atentatorias contra las bases de la institucionalidad democrática". Incluía, además, un conjunto de disposiciones destinadas a separar las actividades políticas de las gremiales (inhabilidades e incompatibilidades parlamentarias, etc.).

En el terreno económico, el texto constitucional incorporaba en forma casi íntegra la propuesta neoliberal. Junto con consagrar sus principios doctrinarios fundamentales, estipulaba severas restricciones legales al expansionismo económico del Estado a través de una serie de disposiciones que, consideradas en su conjunto, creaban obstáculos casi insalvables al crecimiento del aparato público <sup>1/</sup>. Para garantizar la "no discriminación" en materias económicas por parte del Estado se imponían fuertes exigencias legales a la adopción de medidas que otorgaran beneficios o que impusieran gravámenes a algún sector, actividad o zona geográfica específica.

1/ Se reconocía al Presidente de la República la responsabilidad exclusiva ("previo informe de los organismos técnicos respectivos") en la aprobación de medidas de expansión del gasto público, el Congreso sólo podía aprobar nuevos gastos cuando quedaran simultáneamente establecidas las fuentes de recursos con que éstos serían solventados (Art. 75). Al mismo tiempo, se prohibía el endeudamiento del Fisco y de las empresas públicas con el Banco Central (salvo en casos de conflicto externo lo que hacía imposible al Ejecutivo adoptar medidas que involucraran un incremento del gasto si no se encontraban financiados. Se imponían además restricciones a la intervención directa del Estado en el proceso económico al crearse poderosos obstáculos legales (exigencia de ley con quorum calificado) a su desempeño empresarial.

Finalmente, para asegurar la "tecnificación" de las decisiones públicas se otorgaba autonomía al Banco Central en la fijación y manejo de la política monetaria y cambiaria, áreas que son fundamentales en una economía de mercados libres y abierta al exterior <sup>1/</sup>.

En el plano laboral, sindical y previsional, en cambio, el anteproyecto no se definía por ningún ordenamiento jurídico específico, dejándolo todo entregado a la determinación de la ley <sup>2/</sup>.

b) Consejo de Estado

El proyecto del Consejo de Estado introdujo modificaciones importantes a la propuesta formulada por la Comisión Constitucional, en lo relacionado con la división de los poderes del Estado y con el rol político y grado de autonomía de los institutos armados frente al mando civil <sup>3/</sup>. El período presidencial fue reducido de 8 a 6 años y se morigeraron las extremas atribuciones que el anteproyecto anterior confería al Presidente de la República. Por otra parte, se eliminaba la inamovilidad de los Comandantes en Jefe en sus cargos, quedando ellos supeditados a la voluntad del Presidente, y modificaba la composición del Consejo de Seguridad, otorgándole preponderancia civil <sup>4/</sup>.

1/ Dicho organismo debía ser Administrado por un Consejo integrado por funcionarios que permanecerían 14 años en sus cargos.

2/ El anteproyecto de la Comisión Ortúzar aún no consagraba las modernizaciones ya que él fue elaborado cuando las concepciones neoliberales no lograban imponerse aún en el ámbito de las políticas sociales.

3/ El Informe del Consejo de Estado apareció publicado en El Mercurio, 9 de julio de 1980.

4/ La mayoría civil se alcanzaba en este proyecto al reconocer como miembros plenos, a los Ministros del Interior, Relaciones, Defensa, Economía y Hacienda, los que en el anteproyecto primitivo sólo tenían derecho a voz.

Ambos proyectos eran muy similares en lo relacionado con el "orden público económico" que consagraban, pero el segundo fortalecía aún más el derecho de propiedad privada  $\frac{1}{2}$ . Pero, al mismo tiempo, reducía el grado de independencia del Banco Central frente al Ejecutivo  $\frac{2}{3}$ , y atenuaba las exigencias que el anteproyecto anterior imponía para que el Estado pudiera realizar actividades de tipo empresarial.

Para la fase de transición, el denominado "proyecto Alessandri" estipulaba una duración de 5 años, durante los cuales el General Pinochet seguiría ejerciendo el cargo de Presidente de la República. Asimismo, contemplaba para ese período la designación de un Congreso, aunque la Junta Militar conservaría facultades legislativas.

## 2. Las principales temáticas del debate

El examen de las principales temáticas presentes en la controversia sobre la Nueva Constitución pone de manifiesto el carácter eminentemente "juridicista" del debate y el nivel "superestructural" en que éste se situó. Ninguno de los tópicos en disputa trascendió la esfera de lo estrictamente jurídico-político.

En la polémica es posible identificar cuatro grandes tendencias. Ellas son: a) las corrientes gremialistas,

---

1/ Se exigía el pago al contado de las expropiaciones, eliminándose así la posibilidad de pagarlas a 5 años, según contemplaba el anteproyecto original.

2/ Se reducía (de 6 a 5) el número y la duración en el cargo (de 14 a 6 años) de los consejeros del Banco Central a la vez que se otorgaba participación en el Consejo (con derecho a voz y voto) al Ministro de Hacienda.

junto al grupo Nueva Democracia, cuyos planteamientos son prácticamente análogos, b) la Derecha tradicional, al interior de la cual pueden inscribirse una serie de personeros ligados tanto a los partidos tradicionales de la derecha como a los grupos nucleados en torno a la Corporación de Estudios Contemporáneos, c) las corrientes nacionalistas-corporativistas; y d) la propuesta del Voto de Minoría, de los Consejeros de Estado Pedro Ibañez y Carlos Cáceres. La tecnocracia neoliberal participó sólo de manera marginal en el debate, lo que se explica porque sus posiciones estaban representadas por las corrientes gremialistas; porque el debate se situó a un nivel estrictamente jurídico-constitucional y porque las concepciones que ellos sustentaban, en particular en lo relacionado con aquellos aspectos de la organización económica y social que debían quedar consagrados constitucionalmente, se habían consolidado al interior del régimen.

Las discrepancias se suscitaron respecto del período de transición y de los rasgos fundamentales del ordenamiento constitucional permanente.

a) La fase de transición

En lo que se refiere a las formas, plazos y modalidades jurídicas del período de transición, las fuerzas se agruparon en dos grandes tendencias. Por un lado, aquellas que sostenían la prioridad de las metas que el régimen tenía pendientes por sobre la definición de plazos constitucionales, postura que era sustentada, desde perspectivas diferentes, tanto por los gremialistas como por las corrientes nacionalistas-corporativistas. En el extremo opuesto se ubicaban tanto los voceros de la Derecha tradicional como los signatarios

del Voto de Minoría, quienes ponían énfasis en la fijación de plazos al gobierno militar.

Siguiendo los planteamientos neoliberales, los gremialistas insistían en que lo prioritario era la culminación de las tareas que al gobierno militar le quedaban aún por delante, en particular, el impulso y afianzamiento de las "modernizaciones" sociales. A ellas debía subordinarse la definición de cualquier calendario de restablecimiento de la normalidad institucional <sup>1/</sup>. Concebían las "modernizaciones" en marcha como "cimientos insustituibles de una democracia sólida y estable" <sup>2/</sup>, por lo que eran partidarios de darles un tiempo para que se consolidaran a fin de que "...la vivencia de sus frutos (encontrara) en cada ciudadano su más ardiente defensor" <sup>3/</sup>.

Se entiende entonces por qué los gremialistas postulaban el ideal de una transición larga. Su itinerario visualizaba la democracia para la segunda mitad de la década del ochenta, lo que a veces se explicitaba en la forma de un período presidencial de 8 años. Se modificaba de ese modo el

---

1/ Al respecto, ver J. Guzmán E.: "El camino político de Chile" en Revista Realidad, Año 1, Nº 7, diciembre de 1979, publicado también en El Mercurio, 26 de diciembre de 1979; Grupo Nueva Democracia, documento publicado a raíz de su constitución, en El Mercurio, 21 de octubre de 1979, y en Revista Realidad Año 1, núm. 14, 1980, bajo el título: "Definición política del Grupo Nueva Democracia" y Revista Qué Pasa, Nº 483, 17 de julio de 1980.

2/ Leturia, J., El Mercurio, 3 de agosto de 1980.

3/ Guzmán, J.: "El camino...", op.cit.

calendario anunciado en Chacarillas, del cual estas corrientes habían sido las principales defensoras <sup>1/</sup>.

Respecto de las modalidades jurídicas que regirían durante la transición, los gremialistas sostenían que esa fase no debía ser entendida como un período de "congelamiento" institucional, a la espera de que las metas previas se cumplieran. No obstante, consideraban que era imprescindible actuar con criterios extremadamente "flexibles y pragmáticos" en la definición de los pasos concretos orientados a poner en marcha las nuevas instituciones <sup>2/</sup>. Sin embargo, esa "flexibilidad" significaba en la práctica aceptar que el gobierno militar mantuviera todas las atribuciones que requería para culminar su misión <sup>3/</sup>.

---

<sup>1/</sup> Como vimos, el itinerario anunciado en Chacarillas consultaba el inicio de la normalidad institucional al cabo de un período de 5 años de transición.

El criterio de privilegiar las metas sobre el problema de los plazos alteraba también otros aspectos centrales del plan anunciado en Chacarillas, según el cual la nueva Constitución se aprobaría al momento de pasar a la fase de normalidad democrática. Otro tanto ocurría con el establecimiento durante la transición, de un Congreso designado, medida que también había sido anunciada por el general Pinochet en Chacarillas. Ahora estos sectores sostienen que tal medida debía postergarse hasta que se hubieran culminado las modernizaciones, las que requerían de una fuerte concentración del poder en manos del Ejecutivo.

Consultado al respecto, J. Guzmán señalaba: "...antes de que estuvieran despachadas las leyes básicas de las modernizaciones habría sido prematuro cualquier Congreso, aunque fuese nominado. Materias como la reforma previsional tocan demasiados intereses creados", en Revista Cosas Nº 102, 28 de agosto de 1980.

<sup>2/</sup> J. Guzmán, en Revista Cosas Nº 83, 6 de diciembre de 1979.

<sup>3/</sup> Guzmán, J.: "El camino político...", op.cit.

También las corrientes nacionalistas-corporativistas ponían una transición prolongada; aunque a veces hablaron de 8 años, rechazaban categóricamente la fijación de plazos perentorios al gobierno militar. Sus argumentos enfatizaban también la prioridad de las metas que debían cumplir los militares en el poder <sup>1/</sup>. Sin embargo, se manifestaban contrarios a la promulgación de una Constitución definitiva. Propiciaban en cambio la dictación de un Estatuto Constitucional provisorio, que "institucionalizara el poder militar" <sup>2/</sup>, y reforzara las atribuciones del Jefe de Estado <sup>3/</sup>. Aducían que cualquier

1/ Declaraciones del dirigente nacionalista E. Díaz: "No somos partidarios de los plazos. Hablamos de revolución nacional y esto significa que las Fuerzas Armadas deben terminar su tarea sin plazos". Revista Cosas Nº107, 6 de noviembre de 1980.

Sin embargo, si se examina el significado que para estas corrientes tenía la transición -y por lo tanto, las tareas pendientes que la justificaban, a juicio de ellos- no es posible encontrar un proyecto global y orgánico que orientara sus posiciones. A veces se hablaba de la necesidad de lograr previamente la plena despolitización de los cuerpos intermedios o de dar tiempo para que una nueva generación de chilenos, exenta de resentimientos y rencores, pudiera asumir la conducción de los destinos del país. Otras veces la imposibilidad de fijar plazos era fundamentada recurriendo a los mismos planteamientos de los gremialistas y neoliberales: la necesidad de culminar las modernizaciones sociales. Este argumento, tan contradictorio con sus concepciones corporativistas, puede haber constituido sobre todo una estrategia destinada a postergar definiciones políticas que comprometieran al gobierno con el proyecto neoliberal predominante. Pero, en todo caso, pone de manifiesto la ausencia en los grupos nacionalistas-corporativistas de una alternativa global elaborada al interior de la cual insertar sus críticas y proposiciones.

2/ Ver P. Rodríguez, en Revista Qué Pasa Nº544, 3 de enero de 1980, y El Mercurio, 20 de julio de 1980.

3/ El gobierno militar debía conservar las facultades ejecutivas y también las facultades legislativas más importantes. Algunos se mostraban partidarios de que al cabo de algunos años de transición se designara un Congreso bicameral con representación regional en la Cámara de Diputados y funcional en el Senado, y que se gestara además un movimiento cívico de apoyo al gobierno. Al respecto, ver P. Rodríguez en Revista Qué Pasa Nº455, 3 de enero de 1980, y Revista Qué Pasa Nº 469, 10 de abril de 1980; F. Willoughby, en Revista Qué Pasa Nº 483, 18 de julio de 1980.

ordenamiento constitucional que pretendiera perdurar en el tiempo debía adecuarse a las nuevas realidades que irían gestando las reformas económico-sociales en curso, lo que justificaba postergar la definición de plazos.

La derecha tradicional, en cambio, al igual que la propuesta contenida en el Voto de Minoría, se manifestaba partidaria del itinerario trazado en el proyecto del Consejo de Estado, que establecía una transición de cinco años <sup>1/</sup>. Prolongar más allá el gobierno militar implicaba correr un grave riesgo de desgaste y politización de los institutos armados <sup>2/</sup>. Coincidían con los nacionalistas en la conveniencia de dictar un Estatuto Constitucional provisorio y de postergar la promulgación de la Constitución definitiva hasta una vez finalizado el período de transición. La Carta Fundamental debía ceñirse a las nuevas realidades que se fueran configurando a partir de las transformaciones en marcha. Sólo así se evitaría el riesgo de que la institucionalidad plebiscitada se hiciera obsoleta antes que empezara a regir <sup>3/</sup>.

1/ También para estas corrientes, durante la transición debían impulsarse las "modernizaciones". F. Bulnes señalaba que no se encontraban aún maduras las condiciones para restablecer la normalidad institucional porque "...este Gobierno no puede irse sin hacer reformas tan importantes como la previsional, pero tampoco creo que deba prolongarse demasiado, porque no me gustaría que se desgastaran las Fuerzas Armadas" Revista Qué Pasa N° 455, 3 de enero de 1980.

2/ Ver, entre otros, Bulnes, F. en Revista Qué Pasa N° 455, 3 de enero de 1980 y Revista Cosas N° 71, 21 de junio de 1979.

3/ Al respecto, F. Bulnes señalaba: "Pienso que la Constitución definitiva se está haciendo prematuramente. No se pueden adaptar los pueblos a las constituciones, sino que éstas tienen que ser adaptadas a los pueblos" Revista Cosas N° 71, 21 de junio de 1980.

En oposición a la "flexibilidad" jurídica que postulaban los gremialistas, los voceros de los partidos tradicionales de derecha sostenían que para que el período tuviera el carácter de una efectiva transición de un régimen a otro, el estatuto constitucional provisorio debía reglamentar en forma precisa la implementación gradual de las instituciones democráticas definitivas, de modo de avanzar sostenidamente hacia la plena vigencia de un Estado de Derecho <sup>1/</sup>.

Al ser consultados sobre los plazos y formas de la transición, los núcleos tecnocráticos neoliberales se limitaban a reiterar, junto con los gremialistas, la necesidad de que ese período tuviera una duración suficiente como para permitir al gobierno la consolidación de las "modernizaciones". Insistían asimismo en que durante esa fase debía mantenerse inalterado el esquema político vigente, con la máxima concentración de atribuciones en el Presidente de la República.

1/ Con ese propósito, propiciaban el establecimiento de un Congreso designado por el Presidente de la República o la Junta, previa autorización plebiscitaria por parte de la ciudadanía, con atribuciones semejantes a las que se le reconocía en la anterior Constitución, el que poco a poco debía ser reemplazado por uno elegido. Esto permitiría separar las funciones legislativas de las ejecutivas y daría paso a la discusión pública de las leyes y a la fiscalización también pública de los actos del Ejecutivo. También los partidos políticos debían entrar en funcionamiento con bastante anterioridad al término de la transición. Entre otros, ver Bulnes, F. en Revista Qué Pasa N° 450, 20 de noviembre de 1979.

También el Voto de Minoría señalaba la conveniencia de aprobar un estatuto jurídico provisorio y de posponer la aprobación del proyecto constitucional definitivo. Propone para tal efecto un calendario constitucional preciso para avanzar gradualmente hacia la "democracia renovada" mediante la progresiva puesta en vigencia de las instituciones contempladas en su propuesta constitucional.

b) El ordenamiento constitucional definitivo:

La segunda gran temática, en torno a la cual se organizó el debate fue el modelo de democracia que debía quedar consagrado en el ordenamiento constitucional definitivo.

Como ya se viera, los dos ante-proyectos reflejaban la gravitación decisiva que habían alcanzado las ideas neoliberales al interior del régimen. En ambos se daba rango constitucional a la propuesta neoliberal sobre el "orden público económico" y el segundo consagraba las "modernizaciones" sociales. El debate que se suscitó a propósito del futuro constitucional no hizo más que corroborar esa influencia predominante y el alto grado de consenso que entre los diferentes sectores del bloque gobernante se había alcanzado en torno al proyecto neoliberal.

En efecto, con la sola excepción de los nacionalistas-corporativistas, todas las fuerzas y tendencias que participaron en la controversia lo hicieron desde una perspectiva común que privilegiaba el orden económico-social, pensando éste en los términos neoliberales, por sobre las instituciones políticas. Compartían, por tanto, la versión instrumental de la democracia, que ve en ella un simple medio al servicio de esas otras metas consideradas sustantivas. Las modalidades que asumiera la instauración de las instituciones democráticas debía subordinarse entonces a los imperativos de consolidación y perdurabilidad de ese orden fundamental.

Pero, además de adherir en forma irrestricta a los postulados básicos del proyecto neoliberal, estas corrientes estaban de acuerdo en otorgar garantías constitucionales al modelo

económico-social, esto es al "orden público económico" y a las "modernizaciones", y por lo tanto, en construir un sistema político en el cual las estructuras económicas fueran prácticamente autónomas del sistema decisonal.

Existiendo consenso en torno a estas cuestiones fundamentales, se comprende que el problema del ordenamiento constitucional fuera abordado desde un punto de vista estrictamente jurídico-político, es decir, a nivel de la técnica constitucional. Las disputas giraron primordialmente en torno a las formas de generación y estructuración de los órganos políticos del Estado capaces de garantizar la autonomía y estabilidad del orden económico-social de mercado. Incluso las corrientes nacionalistas-corporativistas, pese a cuestionar radicalmente el proyecto global del neo-liberalismo, mantuvieron la discusión a nivel de las instituciones políticas, sin desarrollar mayores esfuerzos por llevar al centro del debate el problema del modelo global de sociedad que se pretendía imponer.

Las cuestiones alrededor de las cuales se organizó el debate fueron básicamente cuatro: a) el fortalecimiento del presidencialismo y la división de los poderes del Estado; b) la validez del sufragio universal; c) las formas de representación y el rol de los partidos políticos y d) el papel de las Fuerzas Armadas. No es el propósito de estas líneas examinar en profundidad los planteamientos de las diferentes corrientes frente a cada uno de estos cuatro tópicos. Trataremos más bien de sintetizar los rasgos centrales de la organización política que propiciaban las diferentes fuerzas y sus relaciones con el modelo económico.

Tanto las corrientes gremialistas como los voceros de la derecha tradicional propiciaban para el futuro la instauración de un sistema democrático en el cual el sufragio universal fuera el método preponderante, aunque no excluyente, para la generación del poder político <sup>1/</sup>. Sus discrepancias se vinculaban más bien con las características que debía tener un ordenamiento político-institucional que, siendo formalmente democrático, fuera capaz de garantizar la autonomía y el funcionamiento fluido y estable de la sociedad de mercados.

---

1/ Fieles a su inspiración neoliberal, ambas corrientes sostenían que el sufragio universal, al igual que la democracia, no constituía un fin en sí mismo ni la esencia de la democracia sino un simple procedimiento al servicio de "los valores propios de una vida libertaria". J. Guzmán, en "El sufragio universal..." op.cit.

La afirmación de que el sufragio se justifica sólo en la medida que sirva al fin que se propone, les permitía legitimar la búsqueda de soluciones que imponían restricciones al principio de mayoría y lo complementaban con fórmulas diferentes para la elección de ciertas autoridades. Guzmán, J.: "El sufragio universal..." op.cit.

Ejemplos de esto eran la designación presidencial de una parte del Senado, el reconocimiento del derecho a integrar el Senado o a ejercer ciertos cargos por derecho propio -radicándose este derecho en personas que hubieran ejercido altas responsabilidades ciudadanas- y la creación de instancias de expertos con capacidad resolutoria, cuyos derechos emanarían de las "verdades" científicas universales de que eran portadores. Al respecto, L.V. Ferrada expresaba:

"Me cuento entre aquellos que piensan que las elecciones y el sufragio universal no son en sí la democracia y que estos sistemas son sólo un adecuado medio para tener el pronunciamiento de la comunidad nacional sobre aquellas materias que lo exigen". Revista Qué Pasa N° 483, 17 de julio de 1980.

J. Guzmán justificaba las restricciones al sufragio en los siguientes términos:

"Paradójicamente, postulado el sufragio universal como la expresión suprema, ilimitada y virtualmente exclusiva de la soberanía popular, aquel no sólo se transforma en una herramienta capaz de concluir con la vigencia de la libertad de una Nación, sino incluso con el propio sistema. Así concebido, el sufragio universal admite como válida la posibilidad de asesinar a sí mismo, es decir, de suicidarse". En "El sufragio universal..." op.cit.

Como se viera en el capítulo anterior, la estrategia "institucionalizadora" de las corrientes gremialistas se vio plasmada en el texto elaborado por la Comisión Ortúzar. No es extraño entonces que, en el debate sobre el futuro político, esas tendencias asumieran la defensa de los preceptos en ella contenidos.

Desde la perspectiva de la estabilidad del sistema, la **preocupación** fundamental de los gremialistas apuntaba al mejoramiento de la eficacia de la gestión gubernamental. Era preciso impedir crisis de autoridad que comprometiesen la legitimidad y estabilidad del orden social. Para asegurar la gobernabilidad de la democracia, postulaban un ordenamiento constitucional que, tal como estipulaba el ante-proyecto mencionado, reforzaba las atribuciones de la autoridad del Presidente de la República y su independencia frente a la sociedad civil. Se debía así reducir al mínimo las interferencias que representan las demandas democratizadoras sobre el gobierno <sup>1/</sup>. De otro lado, para alcanzar estabilidad, el orden institucional debía promover el disciplinamiento de la sociedad, a través de mecanismos despolitizadores de las fuerzas sociales y políticas.

---

<sup>1/</sup> Refiriéndose al tema, J. Guzmán explicaba:

"...es imposible gobernar en el mundo contemporáneo desde la heterogeneidad de una asamblea parlamentaria, ya que los problemas de hoy requieren de un enfoque homogéneo y global que sólo puede dar en el interior de un gobierno", Revista Cosas, N° 102, 28 de agosto de 1980. "(el ante-proyecto constitucional) propende a la vigorización de un régimen presidencialista, que dote al Gobierno de las herramientas necesarias para ser eficaz. La tarea de gobernar en el mundo contemporáneo, donde los problemas son crecientemente más técnicos, complejos e interdependientes, reclama una visión homogénea que sólo puede gestarse al interior de un Gobierno". "El sufragio universal..." op.cit.

El presidencialismo se reforzaba a costa de la reducción de las atribuciones que tradicionalmente había tenido el Parlamento frente al Ejecutivo. La ruptura del equilibrio entre los poderes del Estado no causaba mayor inquietud porque se consideraba que ese concepto, en su versión clásica, estaba superado y que ya no era un elemento esencial y ni siquiera conveniente para una democracia moderna. Para prevenir eventuales excesos y abusos estaban los contrapesos técnicos al poder gubernamental (Tribunal Constitucional, Consejo de Seguridad Nacional y Banco Central) y los tribunales de justicia <sup>1/</sup>. Esas instancias apolíticas debían encargarse además de bloquear los intentos gubernamentales de proyectar reformas o diseñar políticas que pretendieran introducir cambios sustanciales en el orden económico-social, como ilustra en forma elocuente la responsabilidad entregada al Banco Central en el manejo de la política cambiaria y monetaria.

Concentrando atribuciones en el Ejecutivo y sustrayendo al sistema político parte considerable de las decisiones para entregarlas a instancias de expertos, esta propuesta política buscaba entonces restringir a cuestiones muy generales las materias que podían ser decididas democráticamente. De ese modo, se materializaba la aspiración -compartida por gremialistas y neoliberales- de instaurar una democracia autoritaria que imponía barreras al control de la sociedad sobre el ejercicio del poder y sobre el funcionamiento de los mercados.

<sup>1/</sup> "El contrapeso a eventuales desbordes o irracionalidades del Gobierno, se previene por su parte con diversas instancias de tecnificación de las decisiones (...) Este camino difiere radicalmente del antiguo concepto de ver en la extensión de las facultades del Parlamento el medio idóneo para limitar el poder gubernativo. Con ello se postulaba entregar a una voluntad política diferente a la del Gobierno una misión que en la práctica estaba destinada a conspirar contra la indispensable eficacia de la gestión gubernativa". J. Guzmán: "El sufragio universal..." op.cit.

La despolitización y desmovilización de las fuerzas sociales, segundo gran requisito de la gobernabilidad y estabilidad de la democracia, debía alcanzarse a través de las disposiciones contempladas en la propuesta "institucionalizadora" que se habían incorporado en el anteproyecto constitucional. A través de ellas se buscaba producir una escisión entre las esferas políticas y social (incompatibilidades, inhabilidades, etc.).

La importancia que estas corrientes atribuían a la desactivación de las fuerzas sociales y políticas permite comprender su escasa valoración e incluso su desconfianza de fondo respecto de los partidos políticos. Conscientes de que la utopía de prescindir de ellos o de abolirlos jurídicamente carecía de realismo, sus preocupaciones apuntaron a la búsqueda de preceptos constitucionales que minimizaran el rol de los partidos dentro del sistema político <sup>1/</sup>. En el futuro, su función primordial consistiría en la representación no de intereses sectoriales sino en el de la sociedad en su conjunto (el bien común). En nítido contrapunto con las concepciones de la derecha tradicional, las corrientes gremialistas vinculaban la estabilidad democrática más a la eficacia de la coacción legal para controlar o sofocar los conflictos, que a la aptitud del sistema político para contenerlos y regularlos institucionalmente <sup>2/</sup>.

<sup>1/</sup> Insistían en la imperiosa necesidad de evitar la "partidocracia" en la cual los partidos se transforman en monopolios excluyentes de la expresión ciudadana. Para ello, propiciaban la instauración de sistemas electorales en los cuales los independientes se enfrentarían en igualdad de condiciones con los partidos.

<sup>2/</sup> Es preciso reiterar que aquí nos estamos refiriendo a las características del sistema político y no a los efectos desmovilizadores que se esperaban del nuevo ordenamiento económico-social de libre mercado, en el cual se cifraban las mayores esperanzas en términos del disciplinamiento de la sociedad.

Finalmente, si estos recursos jurídico-políticos resultaban insuficientes para garantizar la estabilidad e inmutabilidad del sistema, estaba el poder tutelar de las Fuerzas Armadas. Fieles a los preceptos contenidos en el texto elaborado por la Comisión Constitucional, las corrientes gremialistas proponían otorgarles una participación mayoritaria en el Consejo de Seguridad Nacional y conferir además a los institutos armados gran autonomía frente a la autoridad presidencial.

En suma, las fuerzas gremialistas propugnaban un sistema político que, al igual que el anteproyecto de la Comisión Ortúzar, sacrificaba los ideales de participación, representación y control del poder contemplados en la teoría democrática en aras de la eficacia de la gestión gubernativa y la preservación del sistema económico-social de libre mercado.

Si los planteamientos de los gremialistas en relación al ordenamiento constitucional definitivo reflejaban las concepciones vertidas en el anteproyecto de la Comisión Ortúzar, los de la derecha tradicional mostraban gran afinidad con el proyecto del Consejo de Estado.

Pese a compartir muchos de los planteamientos de los gremialistas, los representantes de la antigua derecha política enfocaban desde otro ángulo los problemas de la eficacia y estabilidad del régimen democrático. Para ellos, la solidez y perdurabilidad de las nuevas instituciones estaba más ligada a recursos propiamente políticos que a mecanismos legales coercitivos o a la independencia de la autoridad presidencial. Depositaban por lo tanto mayor confianza en las prácticas e instituciones democráticas.

Es cierto que la derecha tradicional se pronunciaba también en favor de fortalecer el presidencialismo, pero en el marco de una división más contrabalanceada de poderes. Consideraban que el presidencialismo que consagraba el proyecto del Consejo de Estado era todavía excesivo <sup>1/</sup>. Temerosos de los riesgos que éste podía significar, se mostraban demás escepticos respecto de la capacidad de este mecanismo para asegurar la eficacia de la gestión gubernativa, variable que ellos veían más vinculados a las características del sistema político que se construyera y, en particular, al régimen de partidos políticos.

Suscribían también la idea de crear un orden que separara lo político de lo social y diera gran autonomía al modelo económico, entregando a instancias técnicas independientes muchas decisiones fundamentales en este campo. Con todo, proponían reducir el grado de independencia que el ante-

---

1/ En palabras de F. Bulnes:

"El único reparo grave que tengo es el artículo 60 (...) Con tal disposición, solo excepcionalmente se van a dictar leyes, y una enorme cantidad de materia de mucha importancia que racionalmente debieran ser reguladas por ley quedarán entregadas por completo a la voluntad del Presidente de la República y sus ministros (...) Un mal Presidente investido de las facultades que le reserva el artículo 60 podría llevarnos a la catástrofe". Revista Qué Pasa N° 489 de agosto de 1980.

"A nuestro juicio, las atribuciones que se le conceden al Ejecutivo en el proyecto Ortúzar exceden con mucho los márgenes de una República. ¿Qué habría pasado, por ejemplo, si Allende hubiera tenido esos poderes durante su Gobierno? El desequilibrio entre los poderes del Estado no es bueno para una estabilidad democrática. Por otra parte, el proyecto establece algunos tutelajes que también resultan incompatibles con una República, como, por ejemplo, la situación que se le otorga al Banco Central", L.V. Ferrada, Revista Qué Pasa N° 444, 18 de octubre de 1979.

proyecto primitivo otorgaba al Banco Central.

Asimismo, discrepaban de la extrema autonomía que dicho anteproyecto confería a las Fuerzas Armadas frente al poder civil y suscribían los principios contenidos en el anteproyecto del Consejo de Estado, que buscaba impedir la subordinación de la autoridad civil al poder militar.

Las mayores discrepancias entre la Derecha tradicional y las corrientes gremialistas se planteaban, sin embargo, respecto del papel de los partidos políticos y la contribución de éstos a la estabilidad democrática. En efecto, aunque había coincidencia en cuanto a la necesidad de imponer límites al pluralismo ideológico excluyendo de la vida política a las corrientes marxistas, la Derecha tradicional desconfiaba de la eficiencia de los recursos coercitivos para "pacificar" los conflictos y disciplinar a la sociedad. Se inclinaba por la utilización preferente de recursos políticos. Más aún, manifestaba abiertamente sus temores frente a la inevitable rigidez de un ordenamiento institucional apoyado en la coerción legal, debido a la escasa aptitud de este tipo de sistemas para operar con eficacia en contextos de alta conflictualidad y en los que el logro de consensos básicos resulta muy difícil <sup>1/</sup>.

<sup>1/</sup> En un documento preparado en diciembre de 1978, la Corporación de Estudios contemporáneos reivindicaba el papel de la política y de los partidos. Propiciaba el reestudio inmediato de la función de los partidos políticos lo que según se afirmaba aparecía excesivamente limitado y minimizado en el Anteproyecto Constitucional. El Mercurio, 25 de diciembre de 1978.

La valoración de un sistema de partidos eficaz se aprecia también en declaraciones del ex-diputado nacional, J.L Ossa, al comentar el anteproyecto del Consejo de Estado: "Es satisfactorio comprobar que, en un esfuerzo plausible por desprenderse de prejuicios muy difundidos, el proyecto reconoce explícitamente la existencia de partidos políticos. Estos son organismos intermedios llamados naturalmente a encauzar las diferencias políticas propias de toda sociedad humana; cuando no son aceptados, su función es asumida por los sindicatos, la Iglesia y otras entidades, que hacen política pero no lo admiten". El Mercurio, 17 de julio de 1980.

De ahí que, a diferencia de todas las demás fuerzas que participaron en el debate, la Derecha tradicional consideraba que la estabilidad de la futura democracia estaría muy asociada a la instauración de un sólido sistema de partidos. Dotado este de mecanismos capaces de dar expresión a todos los intereses sociales gravitantes y de canalizar las demandas y regular institucionalmente los conflictos, debía maximizar la capacidad de integración del sistema político <sup>1/</sup>. También el régimen de partidos debía contribuir a la gobernabilidad de la democracia, promoviendo la constitución de gobiernos estables y de mayoría <sup>2/</sup>. En ese sentido, insistía en la importancia de contar con procedimientos electorales que evitaran la

---

<sup>1/</sup> Ver Garrido, O., Vicepresidente de la Corporación de Estudios Contemporáneos, en Revista Cosas N° 106, 23 de octubre de 1980, y Bulnes, F., en Revista Cosas N° 71, 21 de junio de 1979.

En esta misma línea se inscribe la preocupación que manifestaban estos sectores en el sentido que en el Congreso que se designara durante la transición tuvieran cabida todas las fuerzas sociales y políticas que operan en la sociedad, salvo las corrientes Marxistas:

"Creo que un Congreso designado es una institución extraordinariamente difícil de consolidar, porque puede ser preferible no tener Congreso a tener uno cuya representatividad pueda ser sumamente dudosa", L.V. Ferrada, Revista Qué Pasa N° 444, 18 de octubre de 1979. Ver también sus opiniones en Revista Qué Pasa N° 483, 17 de julio de 1980.

<sup>2/</sup> "El proyecto (del Consejo de Estado) acierta al establecer que cada distrito elegirá un solo diputado y al permitir en ciertos casos los pactos electorales nacionales entre partidos afines, pues tales normas contribuirán a la agrupación de las corrientes políticas y evitarán su fragmentación. Con ello pasará a ser viable la antigua aspiración -que comparto, por cierto-, de que las fuerzas democráticas chilenas trabajen conjuntamente no sólo para evitar al marxismo sino también para constituir gobiernos estables y de mayoría", J.L. Ossa, El Mercurio, 17 de julio de 1980.

Para esta valoración de la política y los partidos, ver también Bulnes, F. en Revista Cosas N° 71, 21 de junio de 1979; y Revista Qué Pasa N° 450, 29 de noviembre de 1979; P. Phillips, en Revista Cosas N° 96, 5 de junio de 1980; y O. Garrido, vicepresidente de la Corporación de Estudios Contemporáneos, en Revista Cosas N° 106, 23 de octubre de 1980.

fragmentación de las corrientes políticas y tendieran a agruparlas en dos grandes bloques, reemplazando de ese modo al esquema tradicional de tres tercios ("derecha-centro-izquierda").

La propuesta del Voto de Minoría reconoció expresamente su inspiración neoliberal, tributaria sobre todo de pensadores como Tullock y Buchanan, que privilegian el enfoque económico para el tratamiento de los problemas políticos <sup>1/</sup>. Sin embargo, a diferencia de la propuesta de los gremialistas y de la Derecha tradicional, la institucionalidad que ellos propusieron resultaba por completo ajena a la tradición política del país y muy alejada, en la forma y la sustancia, de cualquier principio democrático <sup>2/</sup>. En efecto, se estructuraba en torno al repudio abierto al sufragio universal, al

---

<sup>1/</sup> De hecho, los Consejeros de Estado P. Ibáñez y C. Cáceres eran entonces miembros de la Sociedad Mont Pelerin.

<sup>2/</sup> Tanto el análisis que en dicho informe se hacía de la crisis política que culminó con el gobierno de la Unidad Popular como la fundamentación doctrinaria de su propuesta constitucional eran abordados desde una perspectiva plenamente neoliberal. En ellas se denunciaban los vicios del "estatismo económico" y de la "concepción utópica de la igualdad", que valora ese principio por sobre la libertad, los que eran considerados factores centrales de la decadencia nacional que se habría acelerado a partir del Frente Popular. El Mercurio, 10 de julio de 1980.

que, siguiendo a Hayek, calificaban de "soborno generalizado"<sup>1/</sup>. Para innovar en esta materia proponían que la designación del Presidente de la República y del Senado quedara en manos de entidades colegiadas especiales <sup>2/</sup>.

En relación a los partidos políticos, sus proposiciones se acercaban a las de los nacionalistas-corporativistas. Pero, a diferencia de ellas, el proyecto del Voto de Minoría ponía el acento más en la abolición del sufragio que en la creación de vehículos alternativos de expresión y representación ciudadana. Para ellos, era la "idolatría del sufragio universal" la que conducía al surgimiento de partidos poderosos, los cuales destruyen la unidad de la nación y facilitan "la acción corrosiva del marxismo" <sup>3/</sup>.

1/El Mercurio, 10 de julio de 1980.

De acuerdo a las palabras de uno de sus propugnadores, "...sólo una inercia mental que resultaría suicida (alentaría) a ciertos políticos en su idea de retornar a este sistema", P. Ibañez, en Revista Ercilla N°2287, 30 de mayo de 1979. En el Informe de Minería se señalaba:

El restablecimiento del sufragio universal como forma de generar prácticamente la totalidad del poder público restablecerá a su vez, necesaria y automáticamente, todos los vicios que otros artículos del nuevo proyecto de Constitución han tratado cuidadosamente de evitar.

"La raíz de tales vicios reside en que todas de decisiones públicas, por complejas o vitales que sean, quedan en definitiva a merced de lo que resuelven masivas mayorías. Y es absolutamente irreal pretender que una mayoría, por el solo hecho de serlo, sea también depositaria de la verdad, la sabiduría, la prudencia, el coraje y otras virtudes requeridas en la adopción de decisiones que competen al Estado y al Gobierno". El Mercurio, 10 de julio de 1980.

2/ El Voto de Minoría proponía la elección del Presidente de la República por un cuerpo colegiado especial (el "Consejo de la República") integrado por un grupo restringido de ciudadanos calificados o, en su defecto, por los parlamentarios de ambas Cámaras. De estas últimas, sólo la de Diputados sería elegida por sufragio popular.

3/ El nuevo ordenamiento constitucional debía innovar antes que nada en la generación del poder y para ello "...circunscribir el sufragio universal sólo a las funciones que podría servir con utilidad" que eran la elección de diputados y en de autoridades de los organismos intermedios. De esta forma se evitarían el "partidismo", esto es, "...el régimen que lleva a la ciudadanía a organizarse en bandos para capturar el poder del Estado y coloca el predominio partidista sobre los intereses del país", El Mercurio, 10 de julio de 1980.

(Continúa en página siguiente).

Era, entonces, limitando y condicionando el sufragio popular como debía combatirse el "partidismo". Descartado éste en la generación de la mayor parte de las autoridades, desaparecerían también los estímulos a la formación y actividad de las colectividades políticas, ya que ellas perderían su razón de ser, que es alcanzar el poder del Estado <sup>1/</sup>.

Partidarios de un Ejecutivo fuerte, estaban conscientes de la necesidad de crearle contrapesos. Sin embargo, desconfiaban del Parlamento tradicional. Postulaban como alternativa la creación de un Consejo de Estado -en parte designado y en parte autogenerado- provisto de amplias atribuciones, que sirviera de contrabalance tanto del Ejecutivo como del Congreso.

---

(Continuación nota 3/ de página anterior)

Respecto al sistema de partidos, el voto de Minoría señalaba:

"Un régimen de partidos es consustancial con el sufragio universal, porque otorga protección y ayuda, como contrapartida de la adhesión que recibe".

Más adelante continuaba: "...Debe destacarse con especial énfasis que si el sufragio universal constituye el único medio de generar poder público, comprendidas en éste prácticamente todas las magistraturas, se crearía un estímulo incontenible para tejer la malla de intereses que forman los partidos políticos".

1/ La conveniencia de abolir el sufragio universal era justificada por P. Ibañez en los siguientes términos:

"...Nosotros no pretendemos ni prohibir ni que se reconozcan los partidos políticos, sino que planteamos que el sufragio universal como mecanismo generador de poder público facilita la existencia de partidos poderosos. Cuando todas las magistraturas se eligen por votación popular, el poder del Estado pasa a manos de los partidos políticos que, por lo general, no toman en cuenta los intereses del país. Y al hacer demagogia en el parlamento, se les está pavimentando el camino a los marxistas". Revista Ercilla N° 2347, 23 de junio de 1980.

En relación al papel de las Fuerzas Armadas en el sistema político, el Voto de Minoría proponía que en la futura institucionalidad se mantuviera "un régimen de carácter esencialmente militar" <sup>1/</sup>.

Los nacionalistas-corporativistas, por su parte, participaron en el debate desde las mismas posiciones y con los mismos planteamientos que los singularizaban radicalmente desde los primeros años del régimen.

Su discurso involucraba un rechazo categórico a los dos anteproyectos constitucionales. Los consideraban simples "remedos" de la democracia liberal "caduca" establecida por la Constitución de 1925, incapaces por tanto de impedir la reproducción de las amenazas del pasado. El modelo político que ellos proponían -la "democracia orgánica"- apuntaba hacia la sustitución de la democracia clásica por una organización corporativa de la sociedad, acompañada de una institucionalización del poder político de las Fuerzas Armadas. En tal esquema, los canales orgánicos de representación debían sustituir a los partidos políticos como instancias mediadoras <sup>2/</sup>.

---

<sup>1/</sup> Las fórmulas concretas que se sugerían iban desde el ejercicio directo del poder por parte de las Fuerzas Armadas en cuanto institución hasta su reconocimiento como garantes del orden constitucional. En este último caso, debía perpetuarse la presencia militar en el sistema político complementando las funciones del Consejo de Seguridad Nacional con una participación decisiva de los institutos armados en el Consejo de Estado (tal como éste era concebido en dicho proyecto).

<sup>2/</sup> Algunos corporativistas más moderados proponían fórmulas mixtas, que combinaran modalidades funcionales de representación, con instancias de representación política, en la confianza de que la eficacia de las primeras minimizaría la influencia de los partidos. Para estas últimas posiciones, ver Acuña (1981), Cap. II.

Proponían asimismo la abolición del sufragio universal, al que visualizaban indisolublemente ligado a un régimen de representación político-partidaria, y su reemplazo por el sufragio orgánico y la elección indirecta del Presidente de la República <sup>1/</sup>. Dentro de este sistema constitucional, el poder legislativo lo ejercían las entidades regionales, con el concurso de personalidades experimentadas, todas las cuales elegirían a su representante en el Ejecutivo. Se avanzaría de ese modo hacia la construcción de una democracia "verdadera" y no meramente formal y cupular, como habría sido el antiguo sistema liberal.

Finalmente, abogaban por el reconocimiento de un rol preponderante a las Fuerzas Armadas, ya sea radicando directamente en ellas el poder político -la "entronización del

---

<sup>1/</sup> En relación a este tópico existía cierta diversidad de posiciones al interior de estas corrientes. Algunos postulaban una combinación de sufragio universal para la elección de ciertas autoridades con sistemas de participación y representación funcional.

P. Rodríguez resumía su posición en los siguientes términos:

"...Creo que la ciudadanía tiene que generar sus autoridades expresándose a través de elecciones de cuerpos intermedios para que éstos elijan a sus representantes ante los poderes Ejecutivo y Legislativo". Y, más adelante:

"Pienso que el Presidente de la República debe elegirse indirectamente mediante los representantes de estos cuerpos intermedios que, a su vez, hayan sido elegidos por los miembros de esos cuerpos. En caso contrario, puede ocurrir que un señor que no representa a nadie se convierta en representante de todos nosotros. Eso me repugna".  
Revista Arcilla N° 2287, 30 de mayo de 1979.

Consultado tiempo después si aceptaba el sufragio universal, Rodríguez respondía:

"Rotundamente no. El sufragio universal inorgánico supone la existencia de partidos políticos y ya se sabe a donde conduce su funcionamiento. Soy partidario del sufragio orgánico y de la elección indirecta del Presidente de la República". Revista Qué Pasa N° 483, 18 de julio de 1980.

poder militar <sup>1/</sup> - o mediante fórmulas que aumentaran las ya amplias atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional <sup>2/</sup>. Consideraban que al asignar a éste los dos anteproyectos constitucionales un carácter puramente consultivo, minimizaban en forma inaceptable el rol político de los institutos armados <sup>3/</sup>.

Las concepciones sobre la organización del Estado y las relaciones de éste con la sociedad y el orden económico implícitas en los planteamientos nacionalistas-corporativistas diferían radicalmente de las postuladas por las demás fuerzas involucradas en la controversia. Fieles a su paradigma, los corporativistas visualizaban a las instituciones políticas como componentes medulares de su modelo ideal de sociedad. Ellas no eran concebidas instrumentalmente, es decir, no se las consideraba simples medios al servicio de otras metas más fundamentales. En su visión de las relaciones Estado-economía, el orden económico no condicionaba unilateralmente los fines políticos. Por el contrario, consideraban que, para ser estable, un modelo de sociedad debía basarse sobre todo en la existencia de cauces efectivos de participación y representación de los intereses "reales" y de las aspiraciones legítimas de todas las fuerzas sociales. En consecuencia, eran las instituciones políticas las que debían imponer restricciones a las modalidades de organización económica. Por eso, los postulados generales de una "verdadera" economía social de

- <sup>1/</sup> A. Puga, Revista Qué Pasa N° 483, 17 de julio de 1980, y sus columnas en La tercera durante ese período.
- <sup>2/</sup> Ver P. Rodríguez, El Mercurio, 20 de julio de 1980 y sus columnas en La Tercera; también S. Miranda Carrington en El Mercurio, 3 de julio de 1980.
- <sup>3/</sup> Entre otros ver P. Rodríguez, El Mercurio, 20 de julio de 1980.

mercado tenían necesariamente que adecuarse a las exigencias impuestas por las metas políticas fundamentales.

No deja de sorprender entonces que si lo que se encontraba en juego era no sólo un esquema institucional, sino la consagración constitucional de un proyecto global de sociedad, los nacionalistas-corporativistas no lograran trascender la perspectiva exclusivamente constitucionalista en que se situó la controversia. Al igual que las demás fuerzas, mantuvieron sus planteamientos básicamente a nivel de la "arquitectura constitucional". Incluso, pese a declararse decididos opositores al modelo económico, en la práctica se mostraron en esta fase parcialmente "colonizados" por las concepciones neoliberales. Prueba de ello es la aprobación entusiasta que brindaron a la mayor parte de las "modernizaciones" sociales, a pesar de que venían a desarticular los cuerpos intermedios de la sociedad, que eran la base fundamental de su proyecto político.

El somero análisis de los principales tópicos del debate institucional lleva a concluir que ninguna de las temáticas en disputa coincidía con las preocupaciones centrales de los neoliberales, quienes mostraron indiferencia frente a los problemas relacionados con la estructuración de los órganos políticos del Estado<sup>1/</sup>. Es cierto que sus planteamientos se

1/ "No va a haber democracia en Chile porque se haga una Constitución" afirmaba A. Bardón, en Revista Cosas N° 73, 19 de julio de 1979, J. Piñera señalaba que en la futura sociedad lo más importante era limitar el poder del Estado, porque así "...se haría más fácil y menos crucial el problema de decidir cómo se genera el restante poder político y cuáles son sus atribuciones". Revista Qué Pasa N° 454, 27 de diciembre de 1980.

encontraban representados por los gremialistas, quienes se esforzaron por conseguir la plena concordancia del sistema político con la consolidación de un orden económico y social ultraliberal <sup>1/</sup>. Paradojalmente, el hecho de que los temas centrales de preocupación de los neoliberales estuvieran ausentes del debate demuestra en forma elocuente el predominio incontrarrestable que habían alcanzado sus concepciones. En el bloque dominante había consenso acerca del "orden público económico" y las leyes sociales que la Constitución debía consagrar; por lo tanto, esos temas no eran objeto de discusión, estaban fuera de la agenda. Sólo existían diferencias de matices y en materias no fundamentales <sup>2/</sup>.

1/ Las opiniones de los diferentes personeros neoliberales sobre el futuro institucional coincidían plenamente con las de los gremialistas. Enfatizaban la necesidad de postergar los plazos de la transición hasta que se hubieran consolidado las metas (P. Baraona, Revista Ercilla N°2346, 16 de julio de 1980; rechazaban la designación de un Congreso durante la transición, ya que este significaría "el término del proceso de modernización en Chile" (P. Baraona, Revista Ercilla N°2346, 16 de julio de 1980; aprobaban la designación presidencial de parte del Senado y los artificios legales destinados a desligar tajantemente las actividades gremiales de las políticas, (Baraona, P., en Revista Ercilla N°2346, 16 de julio de 1980); estaban de acuerdo con el rol político central que se reconocía a las Fuerzas Armadas, etc. Sin embargo, continuaban insistiendo en que no sería el texto constitucional sino la plena instauración de la nueva institucionalidad económica y social el único camino válido para dar estabilidad al sistema político y evitar que se retornara a los vicios del pasado.

2/ Así, por ejemplo, los gremialistas encontraban insuficiente el reconocimiento constitucional del modelo económico que hacía el proyecto del Consejo de Estado. Al respecto, H. Larraín señalaba: "...pienso que tal vez en esto el proyecto no es muy fuerte, en términos de poder recoger constitucionalmente la filosofía dominante en la materia y el propio éxito que ha tenido la actual política económica con todas sus consecuencias", en El Mercurio, 20 de julio de 1980.

Los voceros de la Derecha tradicional, en cambio, se mostraban satisfechos con lo que el Consejo de Estado había recogido del nuevo ordenamiento económico y social. F. Bulnes señalaba:

"En conversaciones privadas he escuchado otra objeción al proyecto: que no limita suficientemente la intervención del Estado en la Economía o, más concretamente, que no consagra constitucionalmente la actual política económica y la filosofía neoliberal que la inspira. Pero este reparo es

(continúa en página siguiente).

### 3. El proyecto constitucional

La "Constitución de la Libertad" que el Gobierno sometió finalmente a plebiscito puso de manifiesto por lo menos dos cuestiones centrales: a) el intento de conceder a los nacionalistas ciertos puntos para ellos centrales, pero que no ponían en cuestión el proyecto global que el texto consagraba, y b) el predominio indiscutido que al interior del régimen había logrado el neoliberalismo.

Para satisfacer a los nacionalistas, la Nueva Constitución determinó que la transición duraría 8 años, durante los cuales regiría una normatividad jurídica especial (Artículo Transitorio 24) que en la práctica significaba institucionalizar la dictadura militar vigente e incluso acrecentar el poder del Jefe de Estado <sup>1/</sup>.

(Continuación nota 2 de página anterior)

injusto, porque el proyecto refuerza considerablemente la garantía del derecho de propiedad (...) pone trabas razonables a que el Estado se constituya en empresario y procura sustraer de los avatares de la política la gestión monetaria, cambiaria y crediticia. No se puede ir más lejos de lo que se llega, porque las Constituciones no están llamadas a fijar una política económica, tarea que corresponde a los Poderes Públicos, especialmente al Ejecutivo, y que se realiza mediante leyes, decretos y resoluciones, atendiendo a las circunstancias predominantes en cada época". El Mercurio, 17 de julio de 1980.

<sup>1/</sup> En realidad, la extensión del plazo satisfacía tanto a los gremialistas y neoliberales como a los nacionalistas-corporativistas. Según afirmó el General Pinochet en su discurso al convocar al plebiscito, "...la plena aplicación de la Nueva Carta Fundamental supone que previamente se debe alcanzar el desarrollo económico y las modernizaciones que estamos impulsando como pilares de una democracia estable, al servicio de una sociedad libre". El Mercurio, 11 de agosto de 1980.

El triunfo de las posiciones neoliberales (incluidas las tendencias gremialistas) se vio reflejado en el viraje que experimentó el texto definitivo hacia la propuesta primitiva de la Comisión Constitucional y en el considerable reforzamiento que experimentaron las disposiciones que configuraban el denominado "Orden Público Económico" y las "modernizaciones" sociales. Ambas lograron un reconocimiento que excedió incluso los propuestos en los ante-proyectos <sup>1/</sup>, lo que provocó la renuncia del ex-Presidente de la República, JAlessandri, como Presidente del Consejo de Estado, y duras críticas de parte de voceros de la derecha tradicional <sup>2/</sup> al ser sometida la Constitución a plebiscito.

La nueva Carta Fundamental retomó del anteproyecto Ortúzar todas las disposiciones relacionadas con el papel político de las Fuerzas Armadas y el fortalecimiento del régimen presidencial. En efecto, la Constitución de 1980 otorga amplias atribuciones a los institutos armados, a través de su participación mayoritaria en el Consejo de Seguridad Nacional y les

<sup>1/</sup> Prácticamente la única disposición que contrariaba las proposiciones neoliberales era la referente a la propiedad minera. Esta establecía el dominio minero del Estado, la cual podía otorgar sólo concesiones de explotación a los particulares. En lo referente al "Orden Público Económico", la Constitución recogía prácticamente todas las recomendaciones neoliberales contenidas en el anteproyecto Ortúzar y reforzando la defensa del derecho de propiedad. En el ámbito de las "modernizaciones", la redacción constitucional se ceñía fielmente a las normas legales respectivas entonces vigentes (el Plan Laboral, la Ley de Colegios Profesionales) y consagraba los principios básicos que debían inspirar a las restantes, imponiendo además trabas legales casi infranqueables (ley de "quorum calificado") a eventuales modificaciones posteriores.

<sup>2/</sup> Ver, entre otros, opiniones de F. Bulnes en La Tercera, 7 de septiembre de 1980 y en Revista Cosas N° 125, 16 de julio de 1981.

asegura independencia frente al poder político <sup>1/</sup>. Consagra, además, un régimen autoritario -solo formalmente democrático- que reconoce al Presidente de la República poderes casi absolutos, sólo limitados por el poder de las Fuerzas Armadas y de las instancias jurídicas y técnicas que ella consagra (Consejo de Seguridad, Banco Central, Tribunal Constitucional). Por otra parte, se minimizan las funciones del Parlamento, materializándose así la utopía, de neoliberales y gremialistas, de otorgar independencia a la autoridad, desligándola de auténticos controles democráticos. La genuina expresión de la voluntad popular queda prácticamente reducida a la elección del Presidente de la República cada 6 años, dentro de opciones también predeterminadas constitucionalmente. La sociedad queda así convertida en una simple espectadora del curso de las políticas gubernamentales, sin que tampoco tenga capacidad de influir sobre el funcionamiento de los mercados <sup>2/</sup>.

---

<sup>1/</sup> Consagra la inamovilidad en el cargo de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y de Orden, los que durarán 4 años en sus funciones. (Cap. X, art. 93).

<sup>2/</sup> Para un análisis exhaustivo de la nueva Constitución Política, ver documento preparado por el Grupo de los 24, publicado en Revista APSI, 10 de marzo de 1981.

#### IV. La ideología en el campo social-liberal: las "modernizaciones"

Con los nombramientos de J. Piñera y G. Vial como titulares de las carteras de Trabajo y Educación, respectivamente, el neoliberalismo toma bajo su control en diciembre de 1978 la conducción de las políticas sociales y laborales. Estas se integran orgánicamente al proyecto global del régimen, pasando a formar parte del proceso de cambio institucional que debía conducir a una "sociedad libre". A través de las reformas modernizantes que se impulsan en los ámbitos laboral, educacional, previsional y de la salud se despliega la dimensión revolucionaria del proyecto neoliberal hacia todas las esferas de la sociedad.

Las modificaciones introducidas a la versión del Objetivo Nacional del Gobierno de Chile elaborada en 1975 ponen de manifiesto el vuelco ideológico radical que las modernizaciones traen consigo. Es cierto que formalmente los propósitos fundamentales de la política social siguen siendo la igualdad de oportunidades y la erradicación de la extrema pobreza; el fomento de la ocupación, y el logro de una auténtica participación de la población en los beneficios del desarrollo. Sin embargo, las políticas que en la nueva versión del Objetivo se proponen para el avance hacia una mayor igualdad se reducen al establecimiento de un sistema tributario progresivo y a la ejecución de programas para erradicar la extrema pobreza<sup>1/</sup>. A diferencia de la

1/ Objetivo Nacional y Políticas Generales del Gobierno de Chile, marzo de 1981.

versión del año 1975, ya no se reconocen derechos que, siendo anteriores al Estado y al mercado, deban quedar garantizados por el primero: acceso a "un trabajo digno, productivo y adecuadamente remunerado"; a una educación que permita al ser humano "una sólida formación integral y moral"; a "una protección adecuada de la salud"; a una seguridad social básica; a una vivienda digna, etc.

De acuerdo a la nueva versión del Objetivo, el empleo debe ser estimulado a través de la reducción del costo de la mano de obra, la reforma previsional, la eliminación de las restricciones al libre funcionamiento del mercado del trabajo, etc. Estas políticas vienen a sustituir una política laboral que según el documento anterior debía asegurar "los legítimos derechos y deberes de los trabajadores", por los que el Gobierno debía velar, y que incluían la cobertura del riesgo de cesantía, la capacitación de la mano de obra, el pago de salarios "justos", etc.

También el alcance de los objetivos participacionistas se ve radicalmente modificado, al restringírsele ahora al ámbito de las organizaciones comunitarias, en especial, centros de madres y juntas de vecinos, en lugar de la participación amplia en organizaciones sociales, laborales y gremiales que propiciaba la versión anterior.

Estas modificaciones responden al cambio del universo ideológico de referencia. Las primeras versiones del Objetivo habían estado impregnadas de una visión "comunitaria" de la sociedad, cuyas categorías centrales eran la nación, para unos; el bien común, para otros. La nueva versión

está marcada por el individualismo propio del "mercantilismo" neoliberal.

En su propósito de conformar un nuevo tejido de relaciones sociales, las modernizaciones apuntan simultáneamente a reducir el poder del Estado y atomizar la sociedad civil. Para ello combinan la privatización de las funciones sociales del Estado con la desarticulación de las organizaciones sociales, de modo de minimizar el poder de los sindicatos, gremios y colegios profesionales.

Sólo nos referiremos aquí al discurso ideológico sobre el Plan Laboral y la reforma previsional, que son las más importantes de las siete modernizaciones.

### 1. Justificación ideológica de las "modernizaciones"

Todas las modernizaciones apuntan al objetivo común de instaurar relaciones sociales regidas por las leyes del mercado. Su fundamentación doctrinaria recurre, en consecuencia, a los mismos principios y postulados en virtud de los cuales el neoliberalismo había impuesto su hegemonía en la conducción del proceso económico. Se trata de extender la aplicación del principio de subsidiariedad al ámbito social, con el propósito de a) ensanchar los límites de la libertad individual más allá de lo económico; b) contribuir a una auténtica justicia social e igualdad de oportunidades, y c) asegurar la eficiencia y racionalidad de las decisiones

en ese ámbito<sup>1/</sup>. La proyección de los propósitos reorganizadores del régimen hacia todas las manifestaciones de la vida social configura, según se sostiene, "una etapa crucial de la verdadera revolución silenciosa que se está produciendo en Chile"<sup>2/</sup>.

De acuerdo al discurso oficial, las "modernizaciones" responden al imperativo común de entregar a los individuos la facultad de elegir, según sus preferencias y dentro de una gama cada vez más amplia de opciones, en todo lo relacionado con el suministro y acceso a los servicios sociales básicos y con las relaciones de trabajo. En segundo lugar, las "modernizaciones" buscan liberar a los individuos de "indebidos monopolios gremiales y profesionales amparados

1/ "Las siete modernizaciones buscan introducir márgenes de libertad personal desconocidos para el chileno, contribuir a la necesaria igualdad de oportunidades, dinamizar el desarrollo económico, valorar la voz de los expertos en las decisiones eminentemente técnicas que adoptan los gobiernos, en fin, transformar a Chile en un país moderno donde la razón prime sobre los prejuicios y dogmatismos y donde la libertad individual sea la regla general y la intervención estatal la excepción". J. Piñera Revista Qué Pasa N° 454, 27 de diciembre de 1979 (subrayado nuestro).

En su Mensaje del 11 de septiembre de 1979, el general Pinochet puntualizaba: "Dos son los principios inspiradores de la nueva institucionalidad social; el primero de ellos es la igualdad de oportunidades, que permita a todo ser humano el más pleno desarrollo posible de sus potencialidades y aptitudes, de modo que toda diferencia que pudiere generarse sea sólo el fruto de la mayor capacidad o superior esfuerzo de cada cual. El segundo principio es el de robustecer la libertad de decisión de las personas". El Mercurio, 12 de septiembre de 1979 (subrayado nuestro).

En su discurso del 11 de marzo de 1981, al referirse a las "modernizaciones" el general Pinochet afirma. "El dictar estas normas legales obedece a nuestra profunda convicción de que la autonomía de cada persona y la igualdad de oportunidades para todos, son bases esenciales de la Gran Nación que aspiramos a construir e integrar". (Subrayado nuestro).

2/ J. Piñera, en Revista Qué Pasa N° 454, 27 de diciembre de 1979.

por ley"<sup>1/</sup>. Estos, además de ejercer una coacción ilegítima sobre las personas, buscaban mantener privilegios injustos para la mayoría, incompatibles con una real igualdad de las oportunidades. Finalmente, las "modernizaciones" estimularían eficiencia y el progreso económico-social, al someter las decisiones de los individuos a la lógica del mercado y al transferir el suministro de los servicios sociales básicos desde el Estado, que es un administrador costoso e irresponsable, al sector privado, que se encuentra sometido a mayores exigencias de productividad. También estimularían la eficiencia al desbaratar los poderes monopólicos que la legislación anterior otorgaba a las organizaciones laborales y gremiales, las que distorsionaban el funcionamiento de los mercados<sup>2/</sup>.

La aplicación de estos principios al ámbito social se aprecia con particular nitidez en el Plan Laboral, incluida la extensión de las normas regulatorias de éste a los Colegios Profesionales, y en la Reforma Previsional. Constituyen casos paradigmáticos del enfoque que este nuevo liberalismo tiene de las relaciones sociales y de su contribución al establecimiento de un orden social estable y autorregulado.

---

1/ J. Guzmán, en El Mercurio, 26 de diciembre de 1979.

2/ Ver Piñera, J. en Revista Qué Pasa N°454, 22 de diciembre de 1979. Se afirmaba tautológicamente, además, que las modernizaciones contribuirían a elevar la eficiencia y el progreso económico por cuanto la libertad individual es la fuerza motora más poderosa para el despliegue de la iniciativa y creatividad personal y el mercado competitivo, el mejor sistema de señales para orientar esa actividad.

El Plan Laboral se proponía desarrollar un "sindicalismo libre", lo que significaba el restablecimiento de la libertad sindical y la creación de condiciones para una negociación colectiva "libre, justa y eficiente"<sup>1/</sup>.

La libertad sindical es definida como el derecho a reunirse o asociarse sin permiso previo, a afiliarse y desafiliarse de los sindicatos, y a negociar colectivamente sin controles o tuteladas estatales o de organizaciones sociales o políticas<sup>2/</sup>. En ese sentido, la nueva normatividad

---

1/ Las disposiciones centrales contenidas en el Plan Laboral de 1979 reconocen el derecho de huelga y restablecen la negociación colectiva. Sin embargo, radican la negociación en el ámbito reducido de la empresa y la restringen a los trabajadores del sector privado, quedando prohibida para los del sector público y del poder judicial. En este caso, la solución de los conflictos laborales queda entregada a tribunales arbitrales de expertos, con mínima ingerencia del gobierno. A diferencia de la legislación anterior, la nueva institucionalidad autoriza la formación de más de un sindicato por empresa y dispone que nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación sindical. Estipula asimismo que el Estado no debe intervenir en la regulación de las relaciones del trabajo. Finalmente, reconoce a los empresarios el derecho al lock out o cierre temporal de la empresa, autorizándolos a contratar reemplazantes mientras dure la huelga, la cual no puede exceder de dos meses.

Las disposiciones contenidas en el Plan Laboral se perfeccionaron posteriormente con un conjunto de normas que flexibilizan aún más las relaciones laborales. Así, se asegura que la fijación de las remuneraciones quede entregada al mercado laboral, prácticamente libre de toda restricción a su funcionamiento competitivo. Se cumplen con ello las condiciones para garantizar que los acuerdos salariales pactados en la negociación no puedan colocarse por encima de los incrementos de productividad que los trabajadores aporten a la empresa. Para un análisis del Plan Laboral, ver Campero y Valenzuela (1982).

2/ "El Plan Laboral ha proporcionado a los trabajadores una organización sindical libre y una negociación colectiva eficiente y justa. Dentro del nuevo esquema, la libertad de afiliación ha sustituido al sindicalismo forzado y la democracia sindical ha incrementado fuertemente la participación de las bases. Todo lo anterior conduce a que la actividad sindical no sea desnaturalizada por intervenciones ajenas a la voluntad de los trabajadores, sobre todo por aquellas que subordinan los intereses laborales a ideologías o partidos políticos". J. Piñera, en acto de celebración del 1º de mayo de 1980, en El Mercurio, 2 de Mayo de 1980.

laboral vendría a superar las restricciones que la antigua legislación imponía a las libertades de trabajo, de afiliación y de creación de organizaciones gremiales<sup>1/</sup>. Se entrega entonces a los propios trabajadores la responsabilidad principal en la defensa de sus intereses y en el manejo de sus condiciones de trabajo, confiada hasta entonces a directivas de cúpula o dirigentes políticos<sup>2/</sup>.

El hecho de que los beneficios de la negociación pasen a depender el alto grado de los acortes que el colectivo de trabajadores haga al incremento de productividad de la empresa<sup>3/</sup>, asegura que los acuerdos salariales recompensen sólo

1/ Piñera definía el "sindicalismo libre" en los siguientes términos: "La libertad para afiliarse, no afiliarse o desafiliarse a un sindicato es la esencia de un sindicalismo libre. El derecho a sindicarse es precisamente eso: un derecho, una facultad, que cada cual decide si la ejerce o no..."

Imponer la sindicación obligatoria es tan contrario a la libertad sindical como negar arbitrariamente el derecho a sindicarse" en Revista Ercilla, N°1979, 24 de enero de 1979.

2/ En palabras de M.Kast, Ministro del Trabajo, "La libertad de afiliación reemplazó al sindicalismo forzado, y la participación y el poder real de las bases ha reemplazado el poder de ciertas oligarquías sindicales, que no respondían a los trabajadores sino que a sus jefes políticos" (Discurso con ocasión de la celebración del 1° de mayo de 1981).

3/ En el discurso con que da a conocer el texto del Plan Laboral el 1° de julio de 1979, Piñera señala: "El esquema económico-laboral vigente hasta 1973 permitió que un grupo de empresarios y trabajadores privilegiados, que en conjunto no llegan al 20% del país, se beneficiaran a costa de los cuatro grupos restantes que conforman la inmensa mayoría de los chilenos: los consumidores que no podían protegerse de la inflación, los desempleados que pagaban con su cesantía los salarios desproporcionados de otros, los trabajadores no sindicalizados que veían reducirse sus expectativas de remuneraciones y los sindicatos que no tenían poder de presión suficiente para imponer sus intereses. ¿Puede imaginarse un régimen de mayor injusticia social que el descrito?" en Revista Realidad, Año 1, N° 3, agosto de 1979.

la capacitación, especialización y el esfuerzo desplegado por ellos y no su fuerza organizacional o su capacidad de presión<sup>1/</sup>. El nuevo orden laboral sería justo, segundo principio rector de la nueva institucionalidad, en la medida que "no ampara situaciones de privilegio ni a trabajadores ni a empresarios y no reconoce otras diferencias que aquellas derivadas del esfuerzo, de la capacitación, de la eficiencia y del mérito"<sup>2/</sup>. La agudización de las desigualdades sociales a que el nuevo sistema puede dar origen es considerada un fenómeno inevitable, cuya regulación más eficiente se logra a través de un mercado laboral flexible<sup>3/</sup>. La negociación colectiva debe limitarse a asignar las ganancias de productividad y no tratar de transformarse en un instrumento de redistribución de ingresos. En este esquema, remuneración "justa" es aquella que corresponde a la productividad del trabajo de cada colectivo de trabajadores, medida por los salarios de mercado. Sólo así se evita, según señala el discurso oficial, que los acuerdos salariales introduzcan privilegios en favor de quienes lo suscriben, los cuales perjudican tanto las oportunidades ocupacionales de otros trabajadores dotados de similares calificaciones,

---

1/ "La negociación colectiva, como su nombre lo indica, da a los trabajadores un poder de negociación que naturalmente será mayor para aspirar a mejores remuneraciones según más lata sea la capacidad, entrenamiento o especialización del sector laboral correspondiente, y por tanto, más elevada la necesidad que la empresa tenga de él por la dificultad para reemplazar a sus integrantes." J. Piñera, en Revista Ercilla N° 1979, 24 de enero de 1979.

2/ Discurso del general Pinochet en el cerro Chacarillas, el 9 de julio de 1979.

3/ J. Piñera, Revista Ercilla N° 2269, 24 de enero de 1979.

como los ingresos reales del conjunto de los consumidores, que deben pagar mayores precios. Si el salario que determina el mercado resulta insuficiente para cubrir las necesidades esenciales del trabajador y su familia, correspondería al Estado complementar ese ingreso mediante subsidios directos que no creen distorsiones en el mercado laboral<sup>1/</sup>. Al asegurarse de que el costo de la negociación colectiva recayera sobre las partes en conflicto, impidiendo que se pudieran pactar condiciones que afectaran directa o indirectamente a terceros, las concepciones neoliberales contenidas en el Plan Laboral decían ampliar la aplicación del principio de justicia laboral más allá de las partes en conflicto, velando también por los intereses de las mayorías nacionales que no participan en el proceso de negociación: los consumidores, los desempleados y los trabajadores no organizados<sup>2/</sup>. Pero además, la nueva legislación del traba-

<sup>1/</sup> "Si el Estado considera que una remuneración es socialmente insuficiente o injusta, ella deber ser complementada con subsidios directos a los más pobres -a través de lo que se denomina el gasto social, y que incluye la nutrición, la salud, la educación, la vivienda, la previsión e incluso el aporte en dinero- los cuales se financian con los impuestos que pagan en mayor proporción los sectores más acomodados. Se trata de crear una verdadera red social que impide que los ingresos caigan por debajo del mínimo que exige la dignidad del trabajo humano. Ese es el camino de redistribución del ingreso que aconseja la moderna ciencia económica, y que asegura además la efectiva justicia social". Texto del discurso de J. Piñera al dar a conocer el Plan Laboral el 1º de julio de 1979, en Revista Realidad, año 1, Nº 3, agosto de 1979.

Para un análisis de este concepto de justicia laboral, ver Lecaros, R., "Del mito a la justicia en la relación laboral" en Revista Realidad año 1, Nº 3, agosto de 1979.

<sup>2/</sup> En Chacarillas, el 9 de julio de 1979, el general Pinochet puntualizaba: "Abandonando toda demagogia, se vela también por el interés legítimo de la gran mayoría de los chilenos formada por cada ciudadano que es un consumidor, por los desempleados, por los trabajadores no sindicalizados y por los sindicatos con escaso poder de presión, todos ellos olvidados completamente por el esquema económico-laboral previo a 1973".

jo se constituiría en una barrera insalvable a la "utopía igualitaria", la que "no sólo atenta contra la libertad, sino que es todo lo contrario de la justicia y la realidad"<sup>1/</sup>.

Si el Plan Laboral reconoce a los empresarios el derecho al lock out es porque lo anima un "profundo sentido de justicia social"<sup>2/</sup>. El equilibrio empresarios/trabajadores se vería alterado en caso de que sólo los segundos pudieran presionar mediante la huelga<sup>3/</sup>.

Finalmente, al atar el margen de incremento de los salarios a las ganancias de productividad y, por lo tanto, a la creciente eficiencia de la empresa, la nueva legislación pensaba conciliar los valores de libertad y justicia laboral con la racionalidad en el comportamiento de los trabajadores<sup>4/</sup>. Se configuraría así una negociación colectiva libre, justa y "tecnificada"<sup>5/</sup>.

1/ J. Piñera, Revista Ercilla N° 1979, 24 de enero de 1979.

2/ Discurso del general Pinochet a la juventud en el cerro Chacarillas, el 9 de julio de 1979.

3/ En relación a la nueva negociación colectiva consagrada en el Plan Laboral, el general Pinochet expresaba:

"Los trabajadores han alcanzado el mejoramiento de sus remuneraciones sin que ello haya significado perjuicio para los demás integrantes de la relación laboral, vale decir, los empleadores y también los consumidores". Discurso del 11 de marzo de 1981.

4/ "Otra característica del nuevo esquema es el predominio en la negociación colectiva de la capacidad laboral sobre la mera fuerza. El poder de negociación para el trabajador resulta de su mayor productividad. De ese modo, la negociación no sólo no se transforma en obstáculo para el progreso, sino que lo apoya y lo refuerza, al asegurar que el esfuerzo productivo se vea recompensado con justicia", J. Piñera El Mercurio, 2 de mayo de 1980.

5/ M. Kast, Ministro del Trabajo señalaba: "La negociación colectiva de hoy es tecnificada y moderna y (...) responde a argumentos de productividad y no a la presión de grupos políticos ni a interferencias indebidas del Estado en las negociaciones". Discurso con ocasión de la celebración del 1° de mayo de 1981.

La ley que consagró la libertad de afiliación a los Colegios Profesionales es justificada igualmente en nombre de la libertad y de la destrucción de privilegios y prácticas monopólicas<sup>1/</sup>. Las organizaciones gremiales y profesionales habían terminado por erigirse en grupos de poder atentatorios contra la libertad de trabajo y de asociación de las personas y, por tanto, en defensoras de privilegios. Más aún, al aceptar la antigua legislación que esas asociaciones ejercieran facultades reguladoras o contraloras del ejercicio profesional respecto de sus asociados (fijación de aranceles mínimos obligatorios, atribuciones reguladoras de la ética profesional, exigencias de afiliación para el desempeño de determinadas actividades, etc.), hacía radicar el uso de la coerción en entidades cuya misión consistía en luchar por las aspiraciones y prerrogativas de sus afiliados (y por lo tanto defender intereses parciales). Esas facultades reguladoras y fiscalizadoras debían, pues, ser trasladadas al poder político, que es el responsable de velar por el interés general.

La meta de la reforma del sistema de seguridad social fue definida en términos doctrinarios

---

<sup>1/</sup> Meses después de dictado el Plan Laboral, la ley que regulaba la actividad de los Colegios Profesionales es reemplazada por otra que elimina la colegiatura obligatoria y decreta, en cambio, la libre afiliación. Además, deroga las normas que facultaban a los Colegios Profesionales -ahora convertidos en Asociaciones Gremiales- para fijar aranceles de honorarios para sus afiliados y suprime la obligación de registro en dichas organizaciones como requisito para el desempeño de ciertas profesiones.

análogos<sup>1/</sup>. Su leit motiv fue la creación de "un sistema previsional libre, justo, seguro y eficiente", en palabras de su mentor intelectual, J. Piñera.

La reforma ampliaría la gama de opciones que enfrentaban los trabajadores al entregarles "...la libertad de optar entre el viejo y el nuevo sistema; la libertad de elegir la institución de capitalización, la libertad de realizar ahorros voluntarios para mejorar la pensión o adelantarla; la libertad de escoger como jubilación una renta vitalicia o un retiro programado; y así sucesivamente". Se superaría de ese modo la situación anterior, en la cual las características de la jubilación no eran el resultado de decisiones libres de los trabajadores, sino consecuencia

---

1/ La reforma previsional, que afectaba sólo al régimen de pensiones y a los fondos destinados a asistencia médica, reestructuró totalmente el antiguo sistema de administración por entidades semipúblicas, entregando su manejo al sector privado. En virtud de su rol subsidiario, el Estado se limitaría a garantizar una pensión mínima a todos los trabajadores cuyos aportes individuales al sistema no resultaran suficientes para financiarla.

A diferencia del sistema de reparto anterior, en el cual las pensiones de retiro guardaban relación directa con las remuneraciones que había percibido el trabajador durante los últimos años de su vida activa, la nueva legislación creó un sistema de capitalización individual. En este último, el monto de la pensión de retiro es el resultado del total de contribuciones acumuladas por el trabajador durante sus años de actividad.

Las nuevas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) deben invertir los aportes laborales en el mercado de capitales. Los fondos depositados por el trabajador se capitalizan de acuerdo a la rentabilidad lograda por la AFP a la cual se encuentra afiliado. La ley exige a las Administradoras una cierta rentabilidad mínima, que se determina de acuerdo a la rentabilidad media observada en el sector financiero.

Para un análisis de la reforma previsional y sus efectos económicos y sociales, ver Arellano (1980; 1981)..

de decisiones del poder político<sup>1/</sup>.

La modernización de la seguridad social se inspiraba asimismo, al decir de sus promotores, en los conceptos de equidad y justicia previsional. A través de ella, se proyectaba poner fin a las discriminaciones que había permitido el anterior régimen de reparto. La justicia previsional se alcanzaría al sustituir el sistema de reparto por uno de capitalización individual que aseguraba una efectiva concordancia entre el esfuerzo realizado por cada trabajador durante sus años de actividad y los beneficios previsionales que recibiría al término de su vida productiva<sup>2/</sup>.

Finalmente, el tercer principio, la eficiencia y racionalidad en el manejo de los fondos previsionales, se alcanzaría al poner fin por la reforma al monopolio estatal en la administración de los recursos previsionales y entregárselos a instituciones privadas, que funcionarían competitivamente. Se configuraría de esa manera "un nuevo esquema que, basado en la libertad y la justicia, permite al trabajador una vejez digna, y al país acelerar su marcha hacia

---

1/ Texto del discurso pronunciado por J. Piñera al dar a conocer las bases de la Reforma Previsional, El Mercurio, 7 de noviembre de 1980.

2/ Refiriéndose al sistema de reparto anterior, Piñera expresaba: "La inexistencia de una relación entre aportes y beneficios y la facultad del poder político para definir quien se beneficiaba y en cuánto, han configurado una fuente de poder discrecional que abrió completamente las puertas a la demagogia y la injusticia. ¿Qué Gobierno o qué fuerzas políticas, con la mirada clavada en futuras elecciones, podían resistir las demandas discriminatorias de los grupos con gran poder de presión? El Mercurio, 7 de noviembre de 1980.

el desarrollo económico<sup>1/</sup>. Es decir, un esquema que armonizaba los tres valores fundamentales que presidían el programa de "modernizaciones": libertad personal, igualdad y racionalidad.

Son evidentes las discrepancias entre los principios doctrinarios que inspiran la reforma de la seguridad social y aquellos que había consultado el anteproyecto del general Díaz Estrada. El énfasis redistributivo de este último, su carácter "solidario", que ligaba los beneficios previsionales a las necesidades de los individuos, independientemente de su capacidad de pago, y el acento que colocaba en la uniformidad de las prestaciones ante iguales necesidades, resultan frontalmente contrapuestos al individualismo y "eficientismo" que orienta la reforma de 1981. Tampoco esta última entregó la administración de los fondos previsionales a sus propietarios, los trabajadores, como pretendía en anteproyecto original. Por el contrario, la nueva ley impuso fuertes exigencias de capital inicial a las compañías administradoras, lo que hizo que la mayor parte de los recursos previsionales pasaran a manos de las compañías creadas por los grupos económicos más poderosos. (Arellano, 1981).

---

1/ "El Estado arbitrará las medidas que enmarquen la acción privada, orientándola al bien común, pero dejando la administración directa a los particulares. Estos, sometidos a la competencia y sujetos a una adecuada estructura de incentivos, generarán un mayor grado de eficiencia y calidad de servicios. Este aspecto es fundamental, ya que de nada sirve un esquema de pensiones técnicamente bien diseñado, si su administración es burocrática, ineficiente y compleja, ahogando de ese modo todos sus posible beneficios". J. Piñera, en El Mercurio, 7 de noviembre de 1980.

## 2. Los efectos de las "modernizaciones" sobre la estabilidad socio-política

En la visión neoliberal, las "modernizaciones" sociales y la nueva organización económica de libre mercado crearían las condiciones materiales y culturales sobre las cuales descansaría la estabilidad e irreversibilidad del proyecto de "nueva sociedad", erigiéndose en los soportes fundamentales de la utopía de la sociedad autorregulada. La profundidad de las transformaciones modificaría la subjetividad y visión de mundo de los individuos, provocando un vuelco decisivo en los sistemas valorativos, en las expectativas y en los comportamientos colectivos fuertemente arraigados, moldeándolos conforme a los requerimientos de estabilidad y eficacia del nuevo orden social. En ese sentido, uno de los principales ideólogos del neoliberalismo hablaba de la necesidad de "ganar las conciencias de las personas" y afirmaba que las "modernizaciones" procuraban ese objetivo<sup>1/</sup>. Serían las nuevas realidades gestadas por esas reformas sociales, y no los frenos y cortapisas constitucionales, los principales diques de contención contra futuras intervenciones estatales de cualquier índole o contra una re-politización de la sociedad<sup>2/</sup>.

Si se examina la racionalidad subyacente en los principios fundamentales que inspiran las "modernizaciones", se

---

1/ Bardón, A., El Mercurio 14 de agosto de 1980.

2/ P. Baraona, en El Mercurio, 14 de junio de 1980.

aprecia que todas ellas apuntan fundamentalmente hacia la despolitización de la sociedad, aunque no siempre se lo reconoce en forma explícita en el discurso<sup>1/</sup>.

En efecto, las "modernizaciones" desplazan el referente de las demandas sociales (salariales y previsionales, en este caso) y el foco de los conflictos desde el ámbito del Estado y de la política hacia la esfera del mercado. El ejercicio de las libertades sociales promueve entonces la atomización del tejido social: los individuos deben resolver aisladamente en el mercado los problemas que antes enfrentaban colectivamente, a través de sus organizaciones. Así, descargando al Estado de gran parte de las decisiones que determinan el futuro de las personas y favoreciendo la búsqueda individual de la promoción social, se genera una fragmentación de los intereses que termina por restar toda significación a la política y, en general, a cualquier ac-

---

<sup>1/</sup> Es la confianza en los efectos atomizadores y despolitizadores de las "modernizaciones" la que permite a los dirigentes del régimen encarar el peligroso desafío de reconocer legitimidad a los partidos políticos en la futura democracia. Los neoliberales insisten en la necesidad de que existan agrupaciones políticas, aunque limitadas a "corrientes de opinión" y con actividades reducidas al mínimo, precisamente como una exigencia de la efectiva despolitización de la sociedad. Sólo de esa manera los intereses políticos y las ideologías se circunscribirían al ámbito que le es propio y "no se encauzarían por instituciones creadas para otros fines". A. Bardón, en El Mercurio del 11 de septiembre de 1980. Ver también El Mercurio, 18 de septiembre de 1980.

ción colectiva organizada<sup>1/</sup>. En otras palabras, al mercantilizar los problemas sociales, éstos se ven descargados de connotaciones políticas: son des-politizados. En tal contexto, se entiende la confianza de los promotores del modelo en cuanto a que esas libertades "se defenderían por sí solas" en el futuro<sup>2/</sup>. Sólo se requería que el ejercicio dilatado de esas libertades "se hiciera carne entre los chilenos, a fin de que la vivencia de sus frutos encontrara en cada ciudadano su más ardiente defensor. (...) Sólo el ejercicio práctico de la libertad durante un período suficiente para palpar sus beneficios sería un dique eficaz

---

1/ Consultado J. Piñera acerca de cómo se evitaría en el futuro que el país volviera a politizarse, respondía:  
"Reduciendo el poder estatal. La mejor arma contra el exceso de política, es decir, de Estado, es la libertad personal. De otra manera, la política se transforma en el campo de lucha de intereses para conseguir favores otorgados discrecionalmente por el Gobierno de turno. En ese esquema es tan crucial detentar el poder político, que la lucha por éste se exagera, y se recurre a las nefastas armas de la demagogia y las componendas", Revista Qué Pasa Nº454, 27 de diciembre de 1979. (Subrayado nuestro).

2/ P. Baraona, en El Mercurio, 23 de agosto de 1979.  
Al respecto, Nueva Democracia señalaba: "Coincidimos asimismo en la conveniencia de progresar hacia ese objetivo (la nueva democracia sería y estable), a través de un período de transición durante el cual gradualmente se vayan creando las nuevas instituciones, como en la práctica ya ha comenzado a ocurrir en diversos campos, a fin de que ellas echen raíces profundas en el cuerpo social, que fortalezcan su sobrevivencia para después del Gobierno militar". El Mercurio, 21 de octubre de 1979 (subrayado nuestro).  
En igual dirección apuntaba P. Baraona cuando señala que el plazo planteado para la transición "será suficiente para que se puedan realizar, probar y la gente haga suyas las nuevas estructuras, de tal manera que no permita por sí, volver atrás", en El Mercurio, 17 de agosto de 1980.

contra futuros rebrotes socialistas"<sup>1/</sup>.

Los efectos atomizadores y despolitizadores habrían de verse reforzados por la lógica individualista y competitiva que estimularía el segundo principio, la "igualdad de oportunidades", entendida como recompensa al mérito individual. Al transformar los logros, éxitos y fracasos personales en un asunto estrictamente individual, la vigencia de este principio destruiría las condiciones que en el pasado habían permitido la constitución de intereses comunes. En cambio, se gestaría un sistema de relaciones sociales en el cual los individuos actuarían sólo movidos por sus intereses particulares, los cuales serían, por un lado, competitivos entre sí y, por otro, solidarios con el modelo económico-social vigente. Esto es el segundo mecanismo despolitizador que contribuiría al establecimiento de un orden social capaz de autorregularse y de alcanzar estabilidad sin necesidad de recurrir a la fuerza.

<sup>1/</sup> J. Guzmán, en "El camino político..." op.cit.

En el mismo sentido se afirma que es la práctica de la libertad a través de las "modernizaciones" la única manera de detener al marxismo: "El rápido crecimiento económico no basta para detener al marxismo. No bastan la política económica y el éxito material para inmunizar al país del extremismo. Es necesario el transcurso del tiempo para que esta institucionalidad permita asentar la libertad en las raíces de la sociedad, en todos los ámbitos que son vitales en la vida diaria de una persona". (S. Fernández, Ministro del Interior, en la Tercera, 13 de agosto de 1980.

"El rápido crecimiento económico no basta para detener al marxismo(...) lo que detiene el avance socialista y marxista en forma profunda y permanente, por sobre la contingencia económica, es la extensión del campo de la libertad personal y la efectiva participación de la base ciudadana en todo el ámbito de la vida social...) Sumando este elemento a la reducción del poder abrumador sobre la vida individual que alcanzaba cada gobernante elegido en nuestro país, se constituye la más sólida garantía de estabilidad y perdurabilidad del sistema político...". S. Fernández, Ministro del Interior, en El Mercurio, 14 de agosto de 1980.

La estrategia despolitizadora implícita en el principio de igualdad de oportunidades se aprecia con particular nitidez en la nueva legislación laboral y previsional. Al "flexibilizar" el mercado del trabajo eliminando todos los obstáculos a su funcionamiento fluido, la libertad sindical consagrada en el Plan Laboral estimula una fuerte competencia entre los asalariados. Esa competencia es llevada incluso al interior de la empresa, al autorizarse la formación de más de un sindicato. Por otro lado, al ligar la trayectoria de las remuneraciones al incremento de la productividad de la empresa, la nueva legislación compromete directamente los intereses de los trabajadores al resultado económico de la empresa e, indirectamente, al desempeño de la economía, del cual dependen en último término las posibilidades de que éstos mejoren sus ingresos y niveles de bienestar. Una lógica de intereses individuales competitivos entre sí, pero coincidentes con la expansión de la empresa, hace que pierda importancia la formación de organizaciones sindicales que trasciendan el estrecho marco de la unidad productiva. Con mayor razón aún torna intrascendente el quehacer de las asociaciones laborales de carácter nacional que intenten presionar sobre el proceso público en favor de una modificación de la relación capital/trabajo, máxime si el Estado carece de atribuciones para intervenir en el campo laboral. Así se haría realidad la aspiración de que empleadores y trabajadores vieran unida su suerte al éxito o fracaso económico de la empresa. En la primera fase del desarrollo ideológico, esta aspiración se manifestaba en la noción de "empresa integrada". En aquel esquema, la comunalidad de intereses era el producto de la

participación de los trabajadores en las decisiones y en los beneficios de la empresa. En esta fase, las ilusiones "integracionistas" son totalmente descartadas, sin conciliaciones ni ambigüedades, y la noción de "empresa integrada" es reformulada: ella se alcanza cuando se logra la convergencia de intereses de empleadores y trabajadores en el incremento de la productividad de la empresa<sup>1/</sup>.

La misma racionalidad despolitizadora impregna el principio de "justicia" previsional<sup>2/</sup>. Al asegurar beneficios proporcionales al esfuerzo personal de ahorro de cada trabajador (representado por los aportes acumulados durante su vida activa), el nuevo sistema convierte el problema previsional en un problema individual, que nada tiene que ver con el Estado o la política. Se resta sentido de ese modo a la organización y a la acción colectiva en general. De poco

---

1/ J. Piñera, en El Mercurio, 7 de noviembre de 1980. Con ocasión del Día del Trabajo de ese año había declarado:

"Queremos que la opinión pública, los trabajadores, los empleados, consideren la empresa como una comunidad humana de trabajo. Por sobre las diferencias legítimas que puedan tener el trabajador y el empresario, debe existir un gran factor de unión que es la permanencia y el progreso de la empresa". El Mercurio, 2 de mayo de 1980.

2/ En relación a la contribución de las modernizaciones a la estabilidad democrática, J. Guzmán aclaraba:

"...el ejercicio de las libertades sociales que conllevan las modernizaciones que el gobierno impulsa es vital para contener futuros desbordes estatistas o totalitarios. Le pongo un sólo ejemplo específico. Supongamos que la reforma previsional consagre un margen de libertad para la administración de los propios fondos previsionales, ¿cree usted que alguien aceptaría en el futuro que ese derecho que va a haber ejercido le fuera suprimido? Y lo mismo vale para todos los campos de las modernizaciones", Revista Qué Pasa N°459, 31 de enero de 1980.

sirve en un contexto así la fuerza negociadora de los trabajadores o su capacidad de presión sobre el proceso público. Ello permite a los dirigentes del régimen suponer que esa "moral del esfuerzo", individualista y competitiva, se convertirá en "el principal antídoto contra la demagogia"<sup>1/</sup>.

A su vez, los intereses de los trabajadores quedan atados a la suerte de la empresa que maneja sus recursos previsionales. De la rentabilidad que ella obtenga dependerá la capitalización de sus fondos de retiro. La nueva legislación se encarga de reforzar este mecanismo, ligando visiblemente los beneficios previsionales a la marcha de la economía, al establecer que tanto la pensión como la rentabilidad mínima que se exige a los ahorros será calculada anualmente de acuerdo a la rentabilidad media del sistema financiero y a la evolución de la situación económica general. De ese modo, la reforma compromete activamente al trabajador "en el manejo responsable de la economía y en la búsqueda de la estabilidad política y la paz

---

<sup>1/</sup> La reforma previsional establece "la indispensable conexión entre el esfuerzo de una vida de trabajo y beneficios obtenidos, aspecto clave para impedir la proliferación de la demagogia y asegurar una acción responsable de los individuos tanto aislada como colectivamente". J. Piñera, El Mercurio, 15 de julio de 1980. (Subrayado nuestro).

Al dar a conocer el nuevo sistema de pensiones, el Ministro indicaba que éste tendría "profundas consecuencias políticas" porque, al establecerse beneficios proporcionales a los esfuerzos, desaparecería "una enorme fuente de poder estatal y de discrecionalidad, con sus secuelas inevitables de demagogia y politización". El Mercurio, 7 de noviembre de 1980.

social<sup>1/</sup>. Se busca así transmutar la presión democratizadora sobre el Estado, que según el esquema neoliberal conduce forzosamente a intervenciones estatales, por una presión de la base social en favor de la aplicación de políticas "racionales" que aseguren el adecuado funcionamiento de la economía<sup>2/</sup>.

La teoría neoliberal que inspira las "modernizaciones" confía que de esa manera los intereses de los trabajadores y empresarios coincidan en favor de la mantención y estabilidad del sistema global de economía de mercado. En adelante, los propios trabajadores serían los defensores del capitalismo.

Al asentar sólidamente las bases de un nuevo sistema destinado a producir armonía social y estabilidad, el régimen militar cumpliría exitosamente el desafío de transformar-

---

1/ El mismo Piñera señalaba que al contemplar "mecanismos que aseguran una rentabilidad mínima de los ahorros relacionada con el desenvolvimiento global del país y del sistema de pensiones en su conjunto (...) 'la nueva previsión vinculará a los trabajadores al futuro de Chile', El Mercurio, 15 de julio de 1980.

2/ "La capitalización individual será beneficiosa incluso para el resto de las decisiones públicas, ya que proveerá una plataforma de consenso para evitar acciones globales inadecuadas, cuyos efectos en los patrimonios personales serán directamente perceptibles por una gran mayoría de la población. Así, por ejemplo, la indisciplina productiva o una política económica demagógica serán inmensamente más costosas para un gobierno, ya que los efectos de ellas -la reducción de la rentabilidad de la cuenta previsional- serán percibidos en forma inmediata y directa por cada trabajador chileno" J. Piñera, en La Tercera, 6 de julio de 1980.

se en aquel que haría "la última revolución, la libertaria, aquella que al arrebatarse el poder al Estado y devolverlo a los individuos, terminaría con todas las revoluciones"<sup>1/</sup>.

---

<sup>1/</sup> J. Piñera, Revista Qué Pasa N° 454, 27 de diciembre de 1980.

POST SCRIPTUM: LA CRISIS DE LA IDEOLOGIA NEOLIBERAL

A mediados de 1981 se dejan sentir los primeros síntomas de la crisis que se avecinaba, pero el equipo económico de Gobierno y los sectores que lo apoyaban, sumidos en la euforia triunfalista, demoran bastante en admitir de que no se trata de un fenómeno transitorio, sino del comienzo del fin de la experiencia neoliberal. El persistente deterioro de la economía termina por desmentir las opiniones tranquilizadoras que se formulan en un principio, abriendo paso a un período de incertidumbre, al que desde fines de 1982 o comienzos de 1983, sigue una etapa de profundo y definitivo desencanto y excepcionalismo.

Los efectos de la recesión internacional golpearon a la economía chilena con inusitada intensidad, haciendo que emergieran a la superficie los problemas y tensiones económicas que se venían acumulando desde más de año y medio atrás. Durante el primer semestre de 1981, los términos de intercambio experimentaron un violento deterioro, agudizándose así los ya graves problemas en la situación externa del país <sup>1/</sup>. Las tasas de interés se elevaron abruptamente, lo que, al repercutir sobre el costo interno del crédito, agravó considerablemente la situación financiera de las empresas. La actividad económica debió adecuarse a la nueva situación,

---

1/ El déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos alcanzó ese año a los 3.400 millones de dólares, cifra que representó el 21 por ciento del PIB. La deuda externa, experimentó también un aumento espectacular (35 por ciento) y el pago de intereses y amortizaciones llegaron a comprometer el 70 por ciento del valor de la exportaciones (Ffrench-Davis, 1982).

disminuyendo en forma drástica el gasto, para lo cual entraron en acción los mecanismos de "ajuste automático" de la economía.

No obstante, pese a la magnitud de la crisis externa y a que las quiebras de empresas ponían al descubierto la gravedad de la situación, mientras el flujo de capitales externos permitió mantener un nivel elevado de reservas internacionales, las autoridades del equipo económico se negaron a reconocer los hechos y a admitir la necesidad de introducir correctivos en la política económica. Aunque el deterioro de la producción y el empleo era muy superior a la recesión mundial, insistían en que era esta última la responsable de todas las adversidades. Encenguecidas por el mito triunfalista, repetían que lo mejor que podía hacer el Gobierno en esas circunstancias era no hacer nada, planteando su absoluta confianza de que los mecanismos automáticos de ajuste restablecerían la normalidad económica y de que pronto se volvería a la antigua situación, al superarse la recesión externa, recuperarse los créditos foráneos y subir el precio de las exportaciones.

La brusca disminución del flujo de recursos externos desde mediados de 1982, precipita la crisis. En junio de ese año, forzado por el acelerado deterioro de las cuentas externas, al faltar el oxígeno que representaba el creciente endeudamiento con el exterior, y en medio de una crisis financiera y productiva generalizada, el Gobierno se vio obligado a devaluar <sup>1/</sup>. La medida constituía el reconocimiento público de

---

<sup>1/</sup> Antes de la devaluación se atribuyó el exceso de gasto interno y la incapacidad del "ajuste automático" para operar con mayor rapidez al incremento de las remuneraciones, las que además habrían deteriorado la competitividad frente al exterior. Para hacer frente a la situación, el equipo

(Continúa en la página siguiente)

el esquema monetarista había fracasado.

Al violar la promesa, tantas veces reiterada por las autoridades económicas, de que no se adoptaría tal decisión, la devaluación provocó una fractura tal vez insubsanable de la confianza pública.<sup>1/</sup> Además, la política monetaria "neutra", propia del enfoque monetario de la balanza de pagos, significó, en un marco de acentuado deterioro de las cuentas externas, ir contrayendo la cantidad de dinero real en la economía, lo que contribuyó a un alza desmesurada de las tasas de intereses. Numerosas empresas no pudieron resistir la combinación representada por una caída vertical de la demanda, una devaluación que incrementó sustancialmente el valor en la moneda nacional de sus compromisos adquiridos en dólares, y el alza de las tasas de interés. La situación repercutió sobre el conjunto del aparato financiero, adquiriendo tal gravedad que a comienzos de 1983 el Gobierno se vio obligado a intervenir el grueso de la banca privada nacional y a entregar cuantiosa ayuda de emergencia al resto

---

(de la Página anterior)

económico propició una rebajageneral de remuneraciones. Como esta medida encontrara resistencias al interior del gobierno en razón de su elevado costo político, se optó finalmente por la tan temida devaluación. En todo caso, días después de devaluar el tipo de cambio, se abolió la reajustabilidad legal obligatoria de los sueldos y salarios, promoviéndose así la "flexibilización" de las remuneraciones por la vía de la inflación.

<sup>1/</sup>No cabe duda de que, habiéndose producido una crisis mundial, hubo un error de apreciación respecto a la profundidad y duración de esa crisis, a lo que se contribuyó adoptando medidas inspiradas en el dogmatismo y provocadas muchas veces por la inexperiencia y la obstinación". J. Fontaine, Revista Frejilla N° 2483, 2 de marzo de 1983. El mismo Fontaine, en una entrevista posterior, expresaba: "Yo creo que todo lo sucedido aquí parte de una profunda inexperiencia frente a los asuntos financieros internacionales (...) Aquí hubo algunos jóvenes economistas que pensaron que Chile podía endeudarse en varias veces el producto bruto. Eso es en teoría es fantástico, pero en la práctica no es así". Agregaba después: "Una vez más se ha producido aquí un fenómeno curioso: un pequeño grupo de chilenos decide declararles la guerra, en el campo económico, a los demás chilenos. Nos pasó con la reforma agraria en los tiempos de Frei. Después vino el gobierno marxista que también decidió liquidar (Continúa en la página siguiente).

1982 culminó con resultados que corroboraban la profundidad de la crisis por la que se atravesaba. La actividad económica interna, medida en términos del producto interno bruto, disminuyó en alrededor de 14 por ciento. La producción industrial cayó en un 24 por ciento, alcanzando un nivel absoluto 15 por ciento inferior al que existía a comienzos de la década de 1970; la desocupación abierta alcanzó a un 30 por ciento de la fuerza de trabajo; y la inflación volvió a superar el 20 por ciento anual.

1983 se encargó de echar por tierra las últimas esperanzas de los seguidores más fieles del modelo neoliberal. El país se vió obligado a renegociar de emergencia su voluminosa deuda externa, en circunstancias de que pocos meses antes, personeros del equipo económico habían descartado por completo tal posibilidad, y a suscribir un riguroso convenio stand-by con el Fondo Monetario Internacional, que se tradujo no sólo en la ausencia de toda recuperación, sino en un nuevo descenso del nivel del producto, esta vez del orden del 2 por ciento. Peor aún, a comienzos de 1984 las posibilidades de recuperación desde el profundo abismo en que se encontraba la economía chilena parecían extraordinariamente modestas, dada la magnitud de la restricción de las cuentas externas para el futuro previsible  $\frac{1}{2}$ . Para entonces ya no escapaba a nadie

---

(De la página anterior)

en forma contundente la economía del país. Y ahora, un grupo de economistas, muy respetables pero muy teóricos, que por algún motivo inexplicable encontraban que había que liquidar las empresas, reemplazar el trabajo chileno por el trabajo de los países extranjeros y provocar los trastornos cuyos resultados están a la vista", Revista Cosas N° 170, 7 de abril de 1983.

1/ Para un análisis exhaustivo de la generación y desarrollo de la crisis, véanse Cortázar y Arellano (1982, Muñoz (1982), Ffrench-Davis (1983) Leiva (1984).

de que el modelo neoliberal había fracasado estrepitosamente <sup>1/</sup> y de que se trataba de una crisis derivada fundamentalmente de las propias premisas e incoherencias del esquema monetarista adoptado y del dogmatismo e inexperiencia técnica con que se encaró la nueva situación <sup>2/</sup>.

La herencia que deja una década de experimentación con la economía chilena es desalentadora. En lugar de un crecimiento económico sólido y sostenido, el ensayo neoliberal lega una base productiva profundamente deteriorada, un sistema financiero prácticamente quebrado, un nivel de endeudamiento externo que bordea los 19 millones de dólares y que obligaría a destinar en los años siguientes más de tres cuartas partes de los ingresos de exportación al pago de amortizaciones e intereses y un tercio de la fuerza de trabajo desempleada o sin ocupación estable.

La confianza en que los mercados traerían consigo mayor eficiencia y, por ende, prosperidad, y que permitirían un

---

<sup>1/</sup> J. Fontaine, Presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio, pasaba bruscamente a asumir una posición de dura crítica a la conducción económica: "En primer lugar yo debo decir que la experiencia del famoso modelo de Chicago fracasó, y no podía ser de otra manera. La recesión externa tuvo influencia, pero un sistema que se amarró a un tipo de cambio destinado a alentar importaciones y a desalentar la producción nacional, un sistema basado en la creencia de que iba a haber un flujo ilimitado de créditos externos, que íbamos a vivir crecientemente endeudados, estaba condenado al fracaso y a una permanente dependencia externa". Revista Cosas N° 170, 7 de abril de 1983.

<sup>2/</sup> Solamente en el área cambiaria, se pasó en un año desde el cambio fijo a una política de minidevaluaciones periódicas y desde ahí al dólar flotante, para volver poco después a un tipo de cambio programado.

funcionamiento fluido de la sociedad atenuando los conflictos, demostró ser una mera utopía. La obsesión anti-intervencionista de los representantes de la Escuela de Chicago desarticuló la sociedad y el sistema económico previo, pero no fue capaz de construir sobre sus ruinas un orden nuevo. Paradojalmente, por otra parte, la aplicación rígida y drástica de la ortodoxia neoliberal terminó por generar una realidad diametralmente opuesta a la que se buscaba. El grado de estatización a que conducen los esfuerzos de los propios gestores del modelo por mitigar los daños producidos por la crisis y evitar el colapso definitivo del sistema financiero es comparable con el alcanzado durante el período de la U.P. 1/.

1/ Como resultado de la intervención de los bancos y financieras, el Estado se transforma en el responsable directo de la administración de la casi totalidad del sistema financiero nacional, controlando más de la mitad del crédito y de los depósitos del país (Leiva, 1984). Además, controla indirectamente a la gran mayoría de las empresas productivas más importantes que están en manos de los bancos. Por otro lado, se restableció el control cambiario y de las tasas de interés, al pasar a sugerir el Banco Central las tasas de captación de corto plazo. (Meller, 1984).

El documento en el que la CPC propone a mediados de 1980 un plan de reactivación económica, señala: "Hace diez años empresarios y trabajadores - en conjunto con los demás sectores de la nación- librábamos una durísima batalla en defensa de la propiedad privada, pilar esencial de la libertad económica y política... Hoy, no es la ideología marxista lo que hace peligrar la estabilidad del sector productivo. Los rigores de una crisis de inusitada virulencia han corroído la estructura fundamental del sistema de libre empresa. Como tantas veces se ha demostrado, el deterioro y el desaliento que ocasionan crisis tan graves como la actual, son la antecámara de la estatización directa o indirecta del sistema económico", Confederación de la Producción y el Comercio: "Recuperación Económica: Análisis y Proposiciones", Santiago, julio de 1973. (Subrayado nuestro).  
"Si esta máquina no se desmonta, es evidente que vamos a llegar a un grado de estatización tal vez superior al de la época de la Unidad Popular". F. Bulnes, en Revista Cosas N° 166, 10 de febrero de 1983.

Por último, en lugar de la sociedad despolitizada y de plena armonía emerge un país desgarrado por un grado de enfrentamiento y polarización desconocidos en la historia chilena.

Escapa a la finalidad de esta sección el examen en profundidad de la crisis del proyecto neoliberal, con todas sus complejas manifestaciones. En las líneas que siguen sólo se pretende mostrar cómo el derrumbe del modelo económico ortodoxo terminó por modificar profundamente la ideología y el discurso del régimen, poniendo fin al predominio absoluto del pensamiento neoliberal.

Al poner al descubierto la fragilidad de las bases sobre las cuales se había apoyado la prosperidad del país durante el breve período del llamado milagro, el desastre económico desprestigió al neoliberalismo en cuanto ideología legitimadora de la dictadura y del proyecto de refundación de la sociedad chilena. Se suscita entonces una crisis ideológica profunda que cancela definitivamente las pretensiones revolucionarias del régimen autoritario y, con ellas, toda la concepción esencialista de la política que le había permitido legitimarse, invocando una misión trascendental.

El colapso del modelo económico y el derrumbe del neoliberalismo como doctrina justificatoria deteriora el apoyo de las clases dominantes al núcleo gobernante, pero en ningún momento pone en cuestión los fundamentos del sistema de dominación implantado con el golpe militar de septiembre de 1973.

Tampoco sepultó la totalidad del proyecto de las clases dominantes. Estas no renuncian a su liberalismo económico -con los ajustes y rectificaciones necesarios- ni abandonan su adhesión básica al proyecto político autoritario y conservador -la "democracia protegida"- consagrado en la Constitución de 1980. Se trata pues de una crisis esencialmente ideológica, que erosiona los fundamentos de la política: se desvanece la utopía capitalista de la sociedad autorregulada y se desgasta la fuerza hegemónica del discurso neoliberal y su capacidad para servir de referente ético-filosófico del proyecto de las clases dominantes.

Pero la misión "salvadora" que el poder autoritario se había asignado a sí mismo comienza a ser cuestionada por las propias fuerzas que habían constituido hasta entonces sus principales bases de apoyo. Para las clases dominantes, la misión del gobierno militar ya no consiste más en refundar la sociedad chilena desde sus cimientos, sino en conducir vigorosamente la transición hacia un orden democrático eficiente y estable. La idea de la revolución destinada a crear un nuevo orden que superaría el formalismo de la democracia tradicional es sustituida nuevamente por la apelación de los mecanismos de la democracia formal como principio de legitimidad y fundamento de estabilidad social y política. Esta última deja de ser considerada mero producto del reordenamiento de la sociedad, pasando a visualizársela como fruto de la creación de condiciones socio-políticas adecuadas (pautas de representación, sistemas eficaces de negociación, etc. <sup>1/</sup>

<sup>1/</sup> Para un análisis del significado de la crisis de la dimensión fundacional, ver Garratón (1983).

Se entiende pues que la descomposición del proyecto y del discurso neoliberal haya tenido un profundo impacto sobre las ideologías y el discurso dominante <sup>1/</sup>. Aún cuando sobreviven los grandes temas del pasado, esto es, el anti-intervencionismo, la crítica a la política de compromiso y el anti-comunismo, ellos no son más reflexionados ni fundamentados a partir de las nociones y categorías analíticas del neoliberalismo <sup>2/</sup>.

La evolución del discurso del general Pinochet es tal vez una de las expresiones más dramáticas de la profundidad de la crisis ideológica que se desencadena como consecuencia de la erosión de las concepciones neoliberales. El discurso totalizante, en el cual se proyectaba sistemáticamente una visión de la sociedad futura, a partir de la cual se justificaba la dictadura y se explicaban los cambios estructurales que se estaban acometiendo, es sustituido por otro en el cual prácticamente no existen referentes doctrinarios. En ausencia de ellas, el discurso del gobernante tiende a aferrarse a la legitimidad que le habría otorgado la expresión de la voluntad soberana del pueblo en el plebiscito de 1980. Justifica

-----

1/ Al igual que las autoridades gubernamentales, las fuerzas que han apoyado al régimen autoritario tardaron un largo tiempo en reconocer el colapso del modelo limitándose a insistir que Chile estaba sufriendo los embates del cuadro recesivo por el que atravesaba la economía mundial. Los cambios ideológicos desencadenados por la crisis se fueron decantando pues con mucha lentitud. Es por ello que hemos optado por centrar el análisis en el examen de los cambios de las concepciones predominantes una vez que éstas se encuentran relativamente decantadas, esto es, en 1983.

2/ En lo que sigue se examinan las reformulaciones que se hacen de las dos primeras temáticas, sin prestar mayor atención a lo que constituye el tópico central de este período: la transición, sus plazos, ritmos, modalidades y alianzas, etc. Este último debate es demasiado coyuntural y basado en consideraciones pragmáticas y aún no ha concluido.

entonces su permanencia en el poder apelando al cumplimiento de su mandato y a los plazos contemplados en la nueva Constitución Política.

Su discurso se encuentra hecho de jirones de los diferentes temas y doctrinas que tuvieron importancia durante las diferentes fases del desarrollo ideológico del régimen, aunque adquieren ahora cierto predominio las categorías y temáticas de las ideologías de la seguridad nacional. Mediante la referencia obsesiva al pasado y a la profundidad de los males que el adversario provocó intenta reproducir la legitimidad originaria, afirmando que las huellas de la amenaza no se han esfumado y que, dadas las características del enemigo, ellas no desaparecerán nunca <sup>1/</sup>. Sin embargo, en la práctica su discurso no es más que una retórica vacía de todo contenido y cargada de juicios maniqueístas y descalificatorios, que niegan representatividad y legitimidad a la oposición e incluso a la disidencia interna. La violencia verbal, los virulentos ataques personales, la suposición de intenciones torcidas, la asociación de toda crítica con la defensa solapada de intereses mezquinos, con la conspiración o la traición constituyen la tónica del discurso del máximo exponente del régimen.

De ahí que en el análisis que sigue nos concentraremos en la evolución que experimentan las ideologías de las principales fuerzas del bloque dominante. Ante la crisis, éstas

1/ "Nosotros no hemos derrotado definitivamente al marxismo internacional, porque el marxismo no es un problema que afecta solo a Chile sino a todo el mundo. El marxismo es como una peste que no podrá ser erradicado definitivamente de ningún país en particular mientras haya otros países afectados por esta peste, de donde venga el contagio". General Pinochet, El Mercurio, 11 de septiembre de 1983.

tienden a refugiarse en sus concepciones tradicionales o en las ideologías autoritarias de las fases inaugurales del gobierno militar. Pese a la mayor heterogeneidad entre las distintas fracciones, todas comparten por lo menos dos ingredientes ideológicos centrales: la crítica virulenta a la concepción esencialista de la política que dominó el discurso autoritario por más de nueve años y la revalorización del realismo y la actitud pragmática en la conducción del Estado y de la política económica. Los viejos ideales anti-intervencionistas y la crítica a la política democrática de compromiso se reformulan ahora en torno a estos dos valores <sup>1/</sup>.

### 1. Del esencialismo político a la política transaccional

Las nuevas concepciones frente a la política y los partidos que comienza a desarrollar el bloque autoritario en respuesta a la crisis del neo-liberalismo involucran un quiebre con las ideologías y el discurso autoritario previo. Se rompe radicalmente con el universo esencialista que había servido para fundamentar doctrinariamente la concepción no representativa de la política y la necesidad de refundar la sociedad chilena. La visión esencialista es ahora calificada de antidemocrática. El nuevo discurso sostiene que es necesario buscar formas "renovadas" de pensar y de hacer política, que coloquen en su centro la actividad de mecanismos de representación <sup>2/</sup>.

<sup>1/</sup> El anti-comunismo no experimenta modificaciones, permaneciendo como uno de los ejes centrales del discurso de las clases dominantes desde la fase inaugural del gobierno militar.

<sup>2/</sup> La evolución que experimenta el discurso dominante se describe aquí con un grado de generalidad y abstracción mayor que el análisis presentado en los capítulos anteriores. Ello obedece a que la elaboración del nuevo discurso que se comienza a desplegar en respuesta al derrumbe del neoliberalismo constituye todavía un proceso en curso, que aún no se ha decantado. Exhibe además importantes diferencias entre las distintas corrientes, lo que obliga a abordar el análisis desde una perspectiva más abstracta que permita identificar el sustrato ideológico común.

Pese a que esta revalorización de la política competitiva de partidos representa una metamorfosis conceptual bastante radical, en el discurso se intenta encubrir ese viraje ideológico mediante la constante afirmación de continuidad con las concepciones autoritarias previas. Se continúa señalando que la "sociedad libre" es la meta última del gobierno militar y se postula que la consolidación de una economía de libre mercado constituye uno de sus objetivos permanentes. Incluso se argumenta que jamás en los años anteriores se había rechazado el quehacer político como tal ni la actividad de los partidos políticos. Las críticas habrían apuntado en contra, únicamente, de las formas "desvirtuadas" de la política, tan comunes en el pasado, como el mesianismo, la demagogia, la politiquería y los vicios en que habían incurrido tradicionalmente las estructuras partidarias, en particular, su tendencia a desbordar el ámbito propio de acción -el Estado y el sistema político- y a invadir todas las esferas de la vida social. Pero la política en cuanto tal, se afirma ahora, "constituye una de las más nobles funciones a que pueda dedicarse el esfuerzo humano. Implica superar el egoísmo de limitarse al propio interés personal para volcarse al servicio de la comunidad" <sup>1/</sup>.

---

1/ J. Guzmán E., Revista Ercilla N° 2490, 20 de abril de 1983.

El propio General Pinochet rectifica:

"Yo lo que he descalificado es la politiquería y la politización y por lo tanto a los políticos que han caído en estos vicios. Respeto y admiro a muchos grandes políticos chilenos y he dado pruebas de ello. Y creo que el actual Ministro del Interior es uno de esos políticos más destacados". El Mercurio, 11 de septiembre de 1983.

Incluso los dirigentes gremialistas, cuyas ideologías eran las más críticas frente a la política y el fenómeno partidario, afirman ahora que "el gremialismo nunca ha tenido una postura anti-partidos políticos", J. Guzmán, Revista Qué Pasa N° 652, 6 de octubre de 1983.

El rechazo del enfoque esencialista se expresa sobre todo en una crítica a tres modalidades de concebir la política que en la experiencia autoritaria se presentaron a menudo estrechamente relacionadas y que comparten el supuesto de la existencia de una Verdad o de una racionalidad de orden superior que sirve de fundamento al quehacer político: el "mesianismo", el científicismo y el utopismo <sup>1/</sup>.

Uno de los temas predilectos del nuevo discurso es la crítica a la visión "mesiánica" de la política y del Estado. Paradojalmente, aunque ese "mesianismo" constituyó uno de los rasgos distintivos del discurso autoritario, tanto en sus versiones gremialista/tradicionalista como en sus formulaciones neoliberales, la crítica está referida básicamente a los estilos y formas de concebir la política de los partidos ideológicos que dominaron la escena política desde mediados de la década del sesenta, en particular, la Democracia Cristiana y los partidos de inspiración socialista <sup>2/</sup>. Se sostiene que los "ideologismos excesivos" de esas organizaciones habrían derivado en "posturas mesiánicas" e intransigentes que esgrimían la pretensión de fundar un nuevo orden social y que competían por alcanzar el poder absoluto con el propósito de

---

<sup>1/</sup> Las expresiones "esencialismo", "científicismo" y "utopismo" no pertenecen al discurso. Sin embargo, sirven para sintetizar bastante fielmente las críticas implícitas en los nuevos desarrollos ideológicos.

<sup>2/</sup> Incluso los nacionalistas denuncian las consecuencias de la lógica mesiánica: "Cada seis años llegaba a la Primera Magistratura un "redentor" que borraba el pasado y juraba conducir al país por una senda distinta de cuantas habíamos recorrido. Sus promesas invariablemente se desvanecían a pocos años de su mandato. Entonces, otro "redentor" aparecía con renovados juramentos". Rodríguez, P: "El proceso institucional chileno", en Cuadernos de Ciencia Política N° 3, diciembre 1983.

someter al país a "experimentos ideológicos totalizantes" <sup>1/</sup>. Los partidos que se decían portadores de proyectos históricos globales consideraban que habían alcanzado la madurez suficiente para llegar al poder cuando se sentían en condiciones de "cambiar la civilización por otra nueva (...), de crear una nueva cristiandad" <sup>2/</sup>.

Esa aspiración mesiánica, que habría llevado a ciertos partidos a plantearse como alternativa no sólo nacional, sino universal, es ahora condenada por ser incompatible con la democracia, al desconocer el principio básico de funcionamiento de este sistema, que es -se afirma ahora- la transacción y el compromiso político. El "mesianismo", en cambio, generaría antagonismos irreductibles que no dejan espacio para las transacciones. Por el contrario, al producir un enfrentamiento entre ortodoxias o verdades absolutas, daría origen a divisiones irreconciliables que radicalizan el conflicto

---

1/ "Consistía (la crisis de consenso entre las fuerzas democráticas) básicamente en que se dividió al país verticalmente en varias fracciones, muy ideologizadas y terriblemente apasionadas respecto a la propia revolución que cada una de ellas predicaba. Eran revoluciones que, en la mayoría de los casos, eran integralistas; proponían el cambio de todos y por todos. Cada fracción buscaba su propio "hombre nuevo" y, para eso, había que destruir a todos los "hombres viejos", a todo lo que se opusiera a la propia revolución. Algunas veces tuvo el signo de revolución en libertad, o revolución socialista o revolución liberal. Tuvimos la época de los ensayos ideológicos, tras cada cual hubo cuerpos de misioneros inflexibles y dogmáticos". Y más adelante continuaba: "Así se llegó al extremo de que resultara imposible alcanzar acuerdos. Cada uno tenía su propia verdad y ella era intransable" L.V. Ferrada, Revista Cosas N° 185, 3 de noviembre de 1983.

2/ J. Guzmán E., "Análisis crítico de la Democracia Cristiana chilena" en Revista Realidad Año 5, N° 53, octubre de 1983, pág. 38.

político y destruyen las posibilidades de negociación, con lo que la sociedad entra a vivir bajo la permanente amenaza de su desintegración. <sup>1/</sup>

Siguiendo esa línea de argumentación, se afirma a continuación que este "mesianismo" lleva inexorablemente a sustituir la lógica política por la lógica de la guerra: la defensa de dogmatismos excluyentes no permite reconocer la validez de las visiones de mundo alternativas ni la legitimidad del adversario, el que pasa a ser visto como un enemigo al que es necesario suprimir para alcanzar la plenitud del poder que cada uno requiere para imponer su verdad.

El nuevo discurso afirma que fueron esas posturas mesiánicas -y no los efectos perversos del estatismo o las características endémicas de la política de compromiso- las principales responsables de la excesiva partidización de la política y la consiguiente politización de toda la sociedad que culminó con la ruptura institucional de 1973. Cuando los partidos políticos se dicen portadores de proyectos históricos totalizantes, que aspiran a modificar los rasgos básicos de la sociedad previa, la pugna por alcanzar el poder los lleva a desbordar su marco propio de competencia y a penetrar todas las organizaciones intermedias de la sociedad, instrumentalizando las actividades y expresiones de éstas. En otras palabras, la lógica mesiánica convierte a los partidos políticos en "gigantescas maquinarias de poder" que monopolizan la participación ciudadana y manipulan las sociedades intermedias, permitiendo así que la política invada todos los espacios de lo social.

<sup>1/</sup>"Estoy convencido de que buena parte de la crisis de consenso proviene del exceso de movimientos ideológicos que adquirieron casi el carácter de religiosos. Que fueron creando condiciones de intransigibilidad que desfavoreció toda política de acuerdos. Hoy muchos miran con cariño creciente la política del antiguo Partido Radical, por el mérito que tenía la palabra transacción". L.V. Ferrada, Revista Hoy N° 326, 19 de octubre de 1983. (Subrayado en el original)

La crítica contra el enfoque esencialista de la política se vuelca simultáneamente contra un fenómeno directamente emparentado con el anterior, cual es el cientificismo o la pretensión de cientificidad de la política. A diferencia de lo que sucede con el "mesianismo" en este caso la crítica alude expresamente a la concepción imperante durante el auge del experimento neoliberal. En ella, la política había sido visualizada como realización de Verdades científicas irrefutables, las que se postulan libres de compromisos valóricos y por encima de los intereses. Al igual que el "mesianismo", la pretensión de cientificidad sustrae los intereses, los proyectos y los instrumentos de política a la confrontación ideológica y a la competencia política, mediante la apelación a verdades objetivas -en lugar de valores, en el caso de la visión mesiánica- cuya aplicación es, por lo demás, de exclusiva competencia de los expertos, es decir, de los iniciados en ese saber absoluto.

El nuevo discurso rechaza de manera categórica la idea de que exista una sola política científicamente correcta y éticamente justa o neutral. Se rechaza asimismo que sean los técnicos los únicos que deben asumir la gestión económica y social e incluso los únicos que pueden opinar legítimamente sobre la validez y racionalidad de los cursos de acción adoptados. Frente a esa pretensión de cientificidad, los nuevos desarrollos del bloque dominante afirman la necesidad de reconocer la existencia de múltiples alternativas, las cuales deben ser sometidas a la decisión de la voluntad popular.

La oposición al esencialismo se manifiesta también en la crítica a la dimensión utópica de la política, que en el

pasado reciente se había presentado estrechamente asociada al mesianismo y sobre todo al científicismo. Ahora se advierte contra la seducción de las utopías y, en general, contra la concepción de la política como realización de modelos ideales de sociedad, concebidos a partir de principios teóricos abstractos sin preguntarse por su factibilidad. Durante la experiencia neoliberal, la dimensión utópica se había visto reforzada por el mito de científicidad: el logro de una sociedad auto-regulada por el mercado estaba asegurado en la medida que ella era el fruto de un análisis científico correcto de la realidad y de la aplicación de proposiciones científicas de validez universal.

Ahora, ante las frustraciones que trajo consigo la evaporación de la utopía, se sostiene que las pretensiones utópicas, al aspirar a metas que son irrealizables, se convierten en un factor de destrucción que termina por generar los valores opuestos a los que buscaba realizar <sup>1/</sup>. "Cuando el ser humano se lanza en utopías, termina degradado porque se envuelve en una aventura antinatural" <sup>2/</sup>. Uno de los ejemplos más elocuentes de esta realidad habría sido el reforzamiento inusitado del poder del Estado a que condujo el dogmatismo privatizador, el que terminó por colocar al país "ante un riesgo que afecta la esencia misma de los principios libertarios inspiradores del régimen surgido del 11 de septiembre" <sup>3/</sup>.

---

<sup>1/</sup> Para un análisis crítico de la concepción utópica de la política en el pensamiento neoliberal, ver Hinkelammert (1984), Cap. II. Véase también Lechner (1984).

<sup>2/</sup> J. Guzmán, en "Análisis crítico de la...", *op.cit.* Es preciso señalar que al igual que la crítica al mesianismo, la crítica al pensamiento utópico está muchas veces referido al ideal comunitario de la democracia cristiana.

<sup>3/</sup> J. Guzmán, en Revista Ercilla N° 2478, 26 de enero de 1983.

En abierto contraste con ese universo esencialista, expresado en el "mesianismo", en la pretensión de cientificidad y en la concepción utópica, el nuevo discurso del bloque autoritario afirma la necesidad de impulsar una "renovación integral de la vida política chilena" <sup>1/</sup> que coloque en su centro la política representativa.

En esa perspectiva "renovada", las instituciones y las prácticas políticas dejan de ser visualizadas como simples instrumentos al servicio de la realización y afianzamiento de las libertades económico-sociales, pasando a concebirse en función de la estabilidad y gobernabilidad del sistema democrático que es ahora el objetivo prioritario. En sus nuevos desarrollos ideológicos, las diferentes fuerzas del bloque gobernante revalorizan los aspectos político-formales de la democracia, los que no pueden ser indefinidamente puestos en interdicción en nombre de ninguna meta sustantiva. Por el contrario, "libertad política y libertad económica son (...) recíprocamente interdependientes o indisolubles como estructura permanente de un país, y la subsistencia de una sin la otra sólo puede concebirse de un modo excepcional y transitorio" <sup>2/</sup>. De ahí entonces que la prioridad otorgada a la construcción de un orden nuevo sea sustituida por una

---

<sup>1/</sup> J. Guzmán, en La Tercera, 2 de octubre de 1983.

<sup>2/</sup> Documento fundacional de la Unión Democrática Independiente (UDI), publicado en El Mercurio 25 de septiembre de 1983.

preocupación por las condiciones de estabilidad de la democracia <sup>1/</sup>, las que no dependen, como se postulaba antes, de la maduración de las nuevas realidades económicas y sociales sino que de la creación de condiciones políticas adecuadas, vale decir, de la edificación de un sistema político eficaz <sup>2/</sup>.

A diferencia del esencialismo anterior, la nueva concepción de la política que se ha venido imponiendo se organiza pues en torno a los principios de representación y consenso. De ese modo, el repudio frontal a la política de compromiso -que la visualizaba como simple lucha entre intereses privados, incapaz de constituir un interés general- y la hostilidad abierta hacia las estructuras partidarias, consideradas intermediarias espúreas de la voluntad ciudadana, ceden paso a una nueva idea de la política. Esta reivindica la acción concertada y la representación de intereses como elementos consustanciales a un orden democrático y factores cruciales

---

<sup>1/</sup> En el documento fundacional de la UDI se señala la importancia de que "todos los sectores actúen buscando alcanzar primero, y preservar después, la estabilidad del sistema democrático antes que la prevalencia intransigente de sus postulados ideológicos o aspiraciones de grupo, por legítimos que pudieran ser". El Mercurio, 25 de septiembre de 1983.

<sup>2/</sup> Esta concepción "renovada" del quehacer político sepulta los objetivos revolucionarios para sustituirlos por una perspectiva más conservadora y, en cierto modo, defensiva, pero no implica un retorno a las posiciones "institucionalizadoras" del pasado que buscaban una solución jurídico-constitucional al problema de la estabilidad social y política. Ahora se reconoce muy explícitamente que esta última "no provendrá de la dictación de una ley". A diferencia del formalismo legalista anterior, ahora se visualiza este objetivo mucho más ligado a las características del régimen político que se vaya creando, por lo que se otorga importancia fundamental a los recursos políticos y a las estrategias de ingeniería institucional.

de su estabilidad. De ahí que en la nueva ideología que se comienza a perfilar, esa "renovación" de la política apunte básicamente hacia dos objetivos fundamentales: a) la secularización de la visión mesiánica/cientificista/utópica (aunque no sea ése el lenguaje) y b) el reconocimiento de la legitimidad de las estructuras de representación y del aporte que ellas hacen a la estabilidad democrática.

Es preciso reconocer que toda la retórica democrática que envuelve el nuevo discurso político del bloque dominante puede muchas veces estar enmascarando el trasfondo autoritario que continúa subyaciendo en sus concepciones, como lo demuestra el apoyo irrestricto que, por lo menos hasta 1983, continúan manifestando las diferentes fuerzas al proyecto de "democracia protegida" consagrado en la Constitución de 1981. Sea como fuere, la descripción de los elementos centrales del nuevo discurso sirve para poner de relieve la profundidad del quiebre que introduce con respecto a las concepciones que habían prevalecido durante los diez años anteriores.

Según la nueva perspectiva, la secularización de la concepción mesiánica/cientificista/utópica exige, en primer término, desvincular la política de valores o verdades absolutas, con el objeto de concebirla como búsqueda del consenso y fruto de la competencia y la transacción, de acuerdo a reglas formales previamente acordadas <sup>1/</sup>. En otras palabras,

1/ Esta visión de la política como elaboración del consenso no debe confundirse con la idea del "consenso mínimo" en torno a los principios básicos que constituyen el cimiento de las instituciones democráticas, el cual es planteado como condición necesaria de un efectivo proceso de democratización. A diferencia del consenso sobre la base del compromiso político negociado, el consenso mínimo requiere de la unanimidad de los actores de la lucha política; es decir, se trata de un acuerdo en torno a principios que son intransables. Existe bastante ambigüedad en torno a este concepto de "consenso mínimo", dado que no tiene un significado unívoco para las diferentes tendencias y sectores al interior del régimen. A veces es tratado  
(continúa en página siguiente)

significa descartar la idea de la política como realización de proyectos trascendentales, de doctrinas de salvación o de modelos teóricos abstractos. El mundo de los valores y de las normas éticas, debe ser relegado al fuero de la conciencia individual. Si bien los valores individuales permiten a cada individuo elegir entre las diferentes opciones, en ningún caso puede de ellos derivarse la validez de los proyectos sociales. Se reconoce ahora que la legitimidad de estos últimos es siempre consensual: ella no se puede derivar jamás de su contenido, sino de la expresión de la voluntad ciudadana. La intransigencia en los valores o en los principios, legítima en el plano personal, conduce en la esfera del quehacer político al mesianismo, que "linda en el fanatismo" <sup>1/</sup>.

(De la página anterior)

como el acuerdo en torno a las características de la transición; en otras, alude al conjunto de tradiciones y de valores espirituales y morales "que expresan las raíces del alma nacional" (J. Guzmán, Revista Realidad, año 4, Nº 38,, julio de 1982). En oportunidades la noción de consenso mínimo privilegia la dimensión más bien "formalista" que alude al acuerdo en torno a las reglas del juego político democrático (J.L. Ossa, El Mercurio, 22 de mayo de 1983). En todo caso, la idea de consenso social mínimo es utilizada para tratar el problema de los partidos anti-sistema y justificar la exclusión de las corrientes marxistas.

1/ J. Guzmán: "Análisis crítico de la..." op.cit

"Si se tratara de una cuestión moral o de una tarea académica, eso (la intransigencia los principios que se niega a transarlos) es perfectamente legítimo y, más que eso, noble; la sana intransigencia en los principios o convicciones intelectuales es algo muy noble, pero cuando se trata de conducir a los pueblos resulta, en cambio, muy negativa y grave, porque lleva al mesianismo, que linda en el fanatismo", J. Guzmán E., Revista Realidad, Año 5, Nº 53, octubre de 1983.

<sup>2/</sup> "Ese es el error garrañal de convertir un ideal moral al que estamos llamados algunos pocos, en un programa político válido para aplicarse -y hasta para imponerse- a todos. Ahí pasamos del ideal a la utopía" J. Guzmán E., Revista Realidad, año 5, Nº 53, octubre de 1983.

Dentro de esta concepción, ya no es posible determinar positivamente el bien común o la unidad nacional prescindiendo del reconocimiento social de sus contenidos. El bien común, tal como ahora es entendido, es el resultado de transacciones que procuran que el resultado de aproxime lo más posible a lo que cada cual desea" <sup>1/</sup>. Asimismo, la unidad nacional no puede ser entendida como un ideal pre-establecido, que corresponde a la autoridad determinar e imponer por decreto al país, sino como un objetivo siempre por alcanzar a través de la cristalización de consenso, sobre la base del compromiso político negociado <sup>2/</sup>.

Así planteadas las cosas, reconocida la imposibilidad de un consenso a priori sobre los fines sociales, las ideologías que se han hecho dominantes comprenden la necesidad de edificar un Estado que reconozca tanto la legitimidad y fecun-

---

1/ Ibid.

2/ A. Allamand, Secretario General del Movimiento de Unidad Nacional (MUN) señalaba que la unidad nacional "no se impone por decreto de la autoridad; no consiste en que los demás renuncien a sus legítimos postulados y principios y se sumen a los propios; no se logra a través de pactos circunstanciales, en que los concurrentes parecen en el fondo desear utilizarse recíprocamente; no es posible si subsiste la insensibilidad y no se soluciona la situación económica que angustia, aflige y en el hecho margina a importantes sectores de chilenos..." La Segunda, 15 de septiembre de 1983.

En su mismo documento fundacional, la UDI afirma: "Así como rechazamos la hipertrofia ideologizante que en la acción política desconoce o minimiza los valores comunes de la nacionalidad, impugnamos con igual o mayor énfasis el extremo opuesto de pensar que la unidad nacional puede anular las discrepancias ideológicas o prescindir de ellas. El supuesto de que todos los chilenos deben pensar y querer lo mismo constituye una falacia que desvirtúa el auténtico nacionalismo hacia expresiones de fascismo totalitario". El Mercurio, 25 de septiembre de 1983.

didadas del conflicto y la discrepancia como la validez de la lucha por proyectos socio-políticos alternativos, aunque, como es obvio, dentro de un marco de pluralismo restringido que excluya a las corrientes marxistas. En otras palabras, lo que se plantea es la necesidad de contar con una organización política básicamente transaccional, que permita la articulación de intereses diversos o contrapuestos y la elaboración consensual de los fines sociales, sin que la búsqueda del consenso o las transacciones se confunda con la simple negociación de intereses privados o con la simple componenda politiquera <sup>1/</sup>.

La erradicación de las formas utópicas y del "mesianismo" no implican de modo alguno, advierten los nuevos planteamientos, una corporativización de la política, incapaz de colocar los intereses nacionales por encima de los particularismos. Tampoco debe significar la prescindencia de principios doctrinarios. Los proyectos sociales y las alternativas concretas que se propicien deben estar referidos a

---

1/ Ahora J. Guzmán afirma: "La vida política democrática está hecha de la necesidad de buscar transacciones que hagan que el resultado sea el que más se aproxima a lo que cada cual desea, dentro de lo posible. Pero cuando cada uno quiere obtener el 100% y juega al maximalismo, a la plenitud, al mesianismo, se rompe la posibilidad de una convivencia democrática" en "Análisis crítico de la ..." op.cit.

La Unión Demócrata Independiente (UDI) que agrupa a la mayor parte de los integrantes del movimiento gremialista y del Grupo Nueva Democracia, afirma que es preciso reconocer que "las transacciones necesarias (...) deben mirarse como consustanciales a una democracia, diferenciándolas de las meras componendas politiqueras". El Mercurio, 25 de septiembre de 1983.

intereses y a "ideales" políticos, entendidos éstos en oposición a las utopías <sup>1/</sup>. Es cierto que no se renuncia a la "sociedad libre", pero deja de considerársela una utopía, un proyecto trascendental hacia el cual hay que moverse, transformándose en un horizonte ideal que sirve para orientar la política, pero nunca se alcanza en plenitud <sup>2/</sup>.

La exaltación del realismo y de las actitudes pragmáticas constituye otro de los ingredientes ideológicos fundamentales de la nueva visión de la política, llamados a sustituir tanto el dogmatismo cientificista como el voluntarismo utópico. Ni la administración del Estado ni la política económica pueden por tanto ser entendidas en términos de una adecuación de la realidad a modelos ideales, sino como una búsqueda de respuestas factibles y pragmáticas, es decir, que tomen debidamente en cuenta las posibilidades del país, su experiencia histórica y su realidad presente y que reconozcan toda la variedad posible de soluciones que la realidad permite <sup>3/</sup>.

---

<sup>1/</sup>"Los ideales consisten en potenciar lo mejor que tiene el ser humano para que alcance los más nobles objetivos posibles, es la batalla que todos tenemos que librar día a día por nuestra perfección moral y social. La utopía, en cambio, es pretender algo que resulta imposible para la naturaleza humana por ser superior a lo que la naturaleza humana es susceptible de brindar y asimilar, o bien por pretender con carácter generalizado y social lo que resulta válido sólo para ciertas vocaciones excepcionales". J. Guzmán E., Revista Realidad, Año 5, Nº 53, octubre 1983.

<sup>2/</sup>"Nosotros pensamos que, como en casi todas las cosas de carácter político, una sociedad libre constituye una aspiración que nunca se logra en perfección. De tal modo que no llega el momento en que se estableció una sociedad libre, sino que siempre hay que luchar por ella, por mantener lo que se ha alcanzado". J. Leturia, Revista Ercilla Nº 2522, 30 de noviembre de 1983.

<sup>3/</sup> Esto se puede apreciar incluso en el discurso del propio General Pinochet: "No tenemos nada de mesiánicos. Al contrario, hemos dado demostraciones de realismo y pragmatismo, porque buscamos soluciones a nuestros problemas, claro que sin apartarnos de nuestros principios. Somos consecuentes. No mesiánicos". El Mercurio, 11 de septiembre de 1983.

Al transformarse, de doctrinas mesiánicas en ideologías presididas por el pragmatismo en las cuales no queda espacio para la utopía revolucionaria, las concepciones dominantes adquieren un carácter marcadamente conservador. La reivindicación del realismo político y de una política organizada bajo el sello del pragmatismo implica considerar el orden alcanzado como algo difícil de perfeccionar y, por lo tanto, como un bien cuya preservación vale la pena defender.

El pragmatismo que se postula no significa sin embargo una renuncia total a la búsqueda de principios ético-doctrinarios. Las tendencias gremialistas organizadas a mediados de 1983 en la denominada Unión Demócrata Independiente (UDI) estiman que "el progresivo debilitamiento de la derecha tradicional estuvo muy influido por la falta de un ideario sólido y atractivo"<sup>1/</sup>. Aunque contrarios a los ideologismos mesiánicos y a las utopías, temen que la ausencia de ciertos lineamientos doctrinarios sólidos vuelva a colocar a "los partidarios de una sociedad libre" (o a los "no socialistas") "en una peligrosa inferioridad de atractivo frente a las corrientes totalitarias y aún frente a los meros socialismos estatistas"<sup>2/</sup>. J. Guzmán sintetiza la posición de la UDI con la siguiente reflexión: "Ni ideologismos teorizantes ni pragmatismo sin principios, sino principios

---

1/ J. Guzmán, en La Tercera, 11 de diciembre de 1983.

2/ Revista Realidad, año 5, Nº 53, octubre de 1983: Editorial: "UDI: un hecho político".

sólidos con aplicación pragmática". En cambio, otros sectores, más ligados a la derecha tradicional, enfatizan el pragmatismo. Hacen hincapié en la necesidad de que las nuevas formas de agrupación política sean más programáticas que ideológicas y se identifiquen con los intereses y las aspiraciones de los sectores que aspiran a representar, ofreciendo respuestas concretas a sus problemas <sup>1/</sup>.

Es segundo aspecto de esta reorganización de los contenidos del discurso dominante es la reconsideración del papel del conjunto de las instituciones representativas. Las organizaciones gremiales, en particular las del empresariado, pasan a ser otra vez consideradas conductos privilegiados de la voz de la experiencia y del conocimiento de la realidad en el proceso de decisiones. Se juzga ahora indispensable la conducción negociada de la política económica para sustituir la política supuestamente científica de una tecnocracia que actuaba movida sólo por la fe dogmática en la "verdad" de sus soluciones por una conducción realista y pragmática, que asegure una efectiva adecuación de las políticas e instrumen-

---

1/ Afirman estos sectores que basta con la adhesión a ciertos principios fundamentales o muy generales -entre ellos la justicia social, la libertad, la solidaridad- de modo de concitar la unidad en torno a las soluciones a los grandes problemas que aquejan a la población y no a posturas ideológicas que, según ellos, sólo crean divisiones. Insisten además, en que las definiciones doctrinarias deben gestarse desde la base social, y no en las cúpulas.

Al respecto, uno de sus voceros señala:

"Estamos en una etapa preliminar y fluida de formación de grandes movimientos políticos... poco a poco es natural y bueno que cada partido vaya proclamando ciertos principios básicos intransables, pero el afinamiento de éstos y la elaboración de un programa debe hacerse con consulta a todos aquellos a quienes se pretende representar". Y.L.Ossa. La Segunda, 6 de octubre de 1983.

tos a la realidad a la cual se aplican <sup>1/</sup>. Sin embargo- el aspecto más sobresaliente de esta reorganización del discurso del bloque dominante lo constituye la legitimación de los partidos políticos como instancias mediadoras y factores de estabilidad del sistema democrático. Desintegrada la ilusión de la sociedad regulada automáticamente, ordenada y eficiente y enfrentado a la realidad de un orden en el cual los conflictos nunca estarán ausentes y la estabilidad social y política será siempre precaria, el nuevo discurso ve en la institucionalidad política que emergerá de las leyes sobre partidos políticos y régimen electoral la piedra angular sobre la cual reposará la futura democracia. Del adecuado funcionamiento de las instituciones representativas dependerá, según se sostiene, la capacidad del sistema político para procesar reivindicaciones de diferentes grupos, regular conflictos y crisis y articular acuerdos. Además, el régimen de partidos y las leyes electorales pasan a ser consideradas determinantes esenciales de la dinámica que mira el proceso político en el futuro, en la medida que influyen decisivamente sobre los tipos de representación y distribución de las fuerzas político-electorales.

La revalorización del fenómeno partidaria y de su aporte a la estabilidad política se manifiesta en las modificaciones que experimenta el diagnóstico que se hace de las causas de la ruptura institucional de 1973. Ahora ella es visualizada en gran medida como fruto de la configuración de

1/ "No veo la razón de que la política económica no esté siendo actualmente participada con los gremios empresariales y laborales. Porque los actores de ella no son el Ministro de Hacienda ni el Ministro de Economía, sino en definitiva los empresarios y los trabajadores". L.V. Ferrada, Revista Cosas N° 185, 3 de noviembre de 1983.

un régimen de partidos que provocaba una distribución de las fuerzas electorales en tres tercios, favorable a la polarización desintegradora del sistema, agravada ésta por el "mesianismo". En procura de la estabilidad democrática se propicia entonces un régimen de partidos y procedimientos electorales que eviten la fragmentación de las agrupaciones y tendencias políticas y encaminen el sistema hacia el bipartidismo <sup>1/</sup>. Se sostiene que la división del electorado en dos bloques tiene la ventaja de "centrar" las opciones y de minimizar la influencia de los extremos <sup>2/</sup>.

Para convertirse en factor de estabilidad el nuevo sistema de partidos debe propender hacia la creación de colectividades modernas y flexibles en lo teórico y doctrinario, que se alejen por igual tanto de los partidos doctrinarios al servicio de dogmativos excluyentes -los "ejércitos ideológicos"- <sup>3/</sup>.

1/ La repartición de las fuerzas en tres bloques estimularía además la demagogia. Los partidos se sentirían impulsados a realizar promesas imposibles de cumplir, con el propósito de captar las fuerzas del centro político, que constituye el grueso del electorado.

2/ Entre otros, ver H. Larrain: "Democracia, partidos políticos y transición, el caso chileno" Centro de Estudios Públicos, Documento de Trabajo N° 17, enero de 1984.

En esta perspectiva, los diferentes sectores partidarios del régimen aspiran a formar un conglomerado de centro-derecha. Con el objeto de dar cabida a diversas tendencias y de que éstas pueden mantener sus propios perfiles ideológicos e identidad política, se sostiene que el nuevo partido ha de ser flexible en lo doctrinario y eminentemente realista, de modo de evitar las divisiones y rupturas internas que surgen de las discrepancias teóricas. Se aspira así a constituir una alternativa que atraiga a todo un amplio segmento de las capas medias que apoyó al gobierno militar y que no se siente representado por los viejos cauces partidarios.

3/ L.V. Ferrada, en La Segunda, 6 de octubre de 1983.

como de las organizaciones de tipo clientelístico, "al servicio de caudillismos o de caciques electoreros" <sup>1/</sup>. Además, se afirma que es imprescindible erradicar la excesiva partidización de la política, obligando a las futuras colectividades a circunscribirse al ámbito de acción que les es propio. Han de adherir pues a los principios de un "auténtico gremialismo", que exige respetar el aporte y autonomía expresiva de las sociedades intermedias <sup>2/</sup>.

---

1/ J. Guzmán, en La Tercera, 2 de octubre de 1983.

2/ Si se recuerda que la firme voluntad despolitizadora y la crítica frontal a los partidos constituía la esencia del ideario gremialista, no deja de sorprender este nuevo enfoque que ve en la negociación y concertación política a través de los partidos una de las bases fundamentales de un orden estable.

En efecto, con posterioridad a la crisis del proyecto neoliberal, estos paladines de la sociedad despolitizada, para los cuales el desprestigio de las organizaciones partidarias, había sido una obsesión, se organizaron en la UDI, movimiento que declara sin complejos ni disimulos su carácter político. Desde esa organización, han modificado nuevamente su ideología gremialista, restringiendo el alcance y validez de sus tradicionales concepciones al ámbito de los organismos intermedios. En esta nueva perspectiva, el "auténtico gremialismo" ya no es más concebido como un pensamiento que abarque a la sociedad en su conjunto; de sus postulados, por tanto, no cabe derivar implicaciones para la organización del Estado ni del sistema político. Por el contrario, las posiciones gremialistas son reflexionadas como experiencias fragmentarias, válidas sólo al interior de las sociedades intermedias en las que cada uno participa, por lo que son compatibles con posturas ideológicas y políticas muy disímiles, con la sola exclusión de las de "cuño totalitario". La adhesión a los postulados del gremialismo, en consecuencia, obliga a los individuos sólo respecto de las organizaciones intermedias en las cuales participan. Al respecto, ver el documento fundacional de la UDI, en El Mercurio, 25 de septiembre de 1983, y entrevista a J. Guzmán E., en La Tercera, 2 de octubre de 1983. Este último afirma: "El gremialismo es una doctrina respecto de los cuerpos intermedios de una sociedad. En esencia, propicia que dichos cuerpos intermedios se desenvuelvan en forma autónoma y no sean instrumentalizados políticamente con fines distintos a sus objetivos propios. En ese propósito pueden concordar todas las personas, excepto las que adhieren a doctrinas totalitarias porque estas últimas conllevan la supresión de esa autonomía. Esa postura no implica que los gremialistas no podamos tener respecto a lo político nuestras opiniones como ciudadanos y que esas puedan ser muy variadas dentro de las distintas alternativas democráticas", Revista Qué Pasa N° 652, 6 de octubre de 1983.

El hecho que ahora privilegien el marco institucional favorable a la estabilidad democrática, en detrimento de la voluntad despolitizadora, no significa que los ideólogos del régimen hayan renunciado a su antigua pretensión de establecer una brecha tajante entre el sistema político y la sociedad civil, y de recortar la esfera de la política con el objeto de restringir el acceso de los partidos a áreas de decisión que son fundamentales. En efecto, se continúa adhiriendo a la idea de fortalecer la autoridad presidencial mediante el traspaso de muchas funciones del Parlamento al Ejecutivo. Asimismo, se insiste en la sustitución de la participación política por la social en todas aquellas decisiones susceptibles de ser transferidos a los cuerpos intermedios. Se afirma que la participación política no agota todas las dimensiones de la democracia y que, si se desea atenuar los conflictos y las tensiones sociales, es preciso incrementar la participación en la base, es decir, en los organismos intermedios, los que deben defender su autonomía frente a los partidos.

2. La reformulación del ideal anti-estatista: del anti-intervencionismo doctrinario al anti-intervencionismo flexible.

La crítica al intervencionismo estatal se mantiene como uno de los ejes fundamentales del discurso y de las ideologías que se desarrollan ante la crisis. No obstante, la formulación doctrinaria y rígida que limitaba las funciones del Estado a las de simple supervisor de los procesos espontáneos del mercado, se ve desplazada por una concepción más realista y pragmática. Se vuelve así al anti-intervencionismo flexible de las ideologías tradicionales de Derecha, sustentadas especialmente por los sectores empresariales, en la forma en que había sido expresado en el proyecto económico de las fases inaugurales del régimen autoritario; esto es, una postura abstencionista de principio, acompañada de una alta dosis de flexibilidad y pragmatismo en su aplicación a cada circunstancia específica 1/.

---

1/ Frente al dogmatismo neoliberal, F. Bulnes señaló: "Siempre he tenido reservas muy serias sobre la gestión económica. Primero, porque creo que en la conducción económica de un país tiene que haber una dosis importante de técnica, pero también una dosis -todavía mayor- de sentido común, de conocimiento de la realidad del país (...) Contra lo que se dice, la economía todavía no es una ciencia: no tiene principios inamovibles... La función de los técnicos es muy importante; pero las grandes líneas económicas no deben ser determinadas por ellos..."

"Faltó conocimiento general del mundo; se aplicaron demasiados dogmas y se olvidó el sentido común". (...) A la buena preparación de los técnicos (faltó añadir) la opinión de gente más experimentada en los problemas públicos y en la función gubernativa". Revista Cosas N° 166, 10 de febrero de 1983.

Se trata de una reconsideración bastante significativa, sin duda, del rol del Estado vis a vis el del mercado en el proceso económico, pero no significa que las clases dominantes renuncien a su liberalismo económico ni al modelo de libre mercado. Este último es, por el contrario, reafirmado con especial vigor. En ningún momento se cuestionan la existencia de mercados libres y competitivos ni la apertura de la economía al exterior (aunque se aboga por una protección "razonable" a las actividades nacionales). Tampoco se discute el control que el sector privado ejerce sobre el sistema financiero ni la libre entrada de capitales extranjeros al país. Lo que se rechaza son los extremos del libremercado ortodoxo, para postular a cambio un liberalismo mucho más moderado, que afirma el realismo y pragmatismo como criterios básicos que definen el alcance de las atribuciones que en cada circunstancia histórica debe asumir el aparato público<sup>1/</sup>.

Con el propósito de que no se atribuya al modelo económico de libre mercado el fracaso de la experiencia neoliberal,

---

<sup>1/</sup> Las críticas al dogmatismo exacerbado con que fue aplicado el modelo de economía de mercado por los monetaristas neoliberales de la Escuela de Chicago se encuentran centradas en la forma indiscriminada que asumió la apertura de la economía al comercio internacional; en la permisividad irresponsable frente al endeudamiento externo; sin ninguna preocupación por el uso que los particulares estaban dando a los recursos; en el manejo dogmático y obcecado de algunas políticas económicas, de la cual la fijación y mantención de un cambio fijo de \$ 39 constituiría el ejemplo más ilustrativo; y en la renuncia por parte del Estado a hacer uso de sus facultades reguladoras y contraloras. Asimismo, la crítica se dirige contra las expectativas creadas por los responsables de la conducción económica a través de las cuales se transmitieron señales erradas para las decisiones de inversión y producción de los empresarios.

el nuevo discurso dominante aduce que hay que distinguir entre los principios que conforman la esencia de la "economía social de mercado", los cuales serían intranşables, y las diversas políticas e instrumentos técnicos que pueden tratar de llevarlos a la práctica. Tales principios serían cuatro: la defensa de la propiedad privada, el reconocimiento de la iniciativa económica individual como motor fundamental del desarrollo, la existencia de un Estado "subsidiario pero activo", y una razonable apertura al exterior <sup>1/</sup>. Pero las políticas económicas específicas y el grado de ingerencia

---

1/ En esta definición de los principios fundamentales que inspiran la "economía social de mercado" coinciden tanto los sectores empresariales como los cuadros técnico-intelectuales y dirigentes políticos del régimen. J. Guzmán, sintetizando la posición de la UDI, los define en los siguientes términos: "En lo grueso, quiero subrayar que la UDI adhiere a un sistema de economía libre basado en la propiedad privada de los medios de producción; en la iniciativa particular como motor del desarrollo económico; en un Estado subsidiario y, por lo tanto, activo en sus funciones normativas, fiscalizadoras y coordinadoras. Creemos además en una economía razonablemente abierta a la competencia exterior, protegiendo al aparato productivo chileno de toda competencia desleal que dañe al país; y pensamos que es indispensable que exista también una competencia interna con los mecanismos antimonopólicos que sean pertinentes". La Tercera, 2 de octubre de 1983.

Consultado sobre el modelo económico, E. Ayala, Presidente de la SOFOFA responde: "Tengo una opinión clara y precisa. Creo que el modelo actual es un buen modelo, llamando modelo a la posibilidad de que haya absoluta libertad de empresa, que no se fijen precios, que el mercado fije gran parte de las acciones por donde se conduzca la economía, que haya libertad en todo campo. Esto es lo que yo llamo modelo económico y estoy de acuerdo con él. Otra cosa es que yo he estado públicamente en desacuerdo con las herramientas del manejo económico, porque ellas pueden ser distintas y unas tendrán éxito y otras no. Yo creo que se han usado herramientas equivocadas". Revista Qué Pasa N° 632, 19 de mayo de 1983.

estatal que se acepte, no pueden ser determinados a priori, dogmáticamente, sino de manera flexible, en función de las circunstancias, posibilidades, problemas y desafíos de cada coyuntura. El rigor de la crisis económica, entonces, no sería sino la consecuencia de errores gubernamentales en la aplicación de esos principios generales, a los que se habrían sumado conductas empresariales indebidas, producto de la falta de experiencia en el ejercicio práctico de la libertad económica en Chile. En otras palabras, el desastre económico sería el producto no del libre mercado, sino del dogmatismo, radicalidad y obsecación con que actuaron los tecnócratas neoliberales.

Precisamente por su flexibilidad, el nuevo anti-intervencionismo rechaza todo intento de definir el grado necesario de ingerencia gubernamental en la economía en función de modelos teóricos abstractos, los que sólo servirían como instrumento para el análisis de las diferentes realidades específicas. Pero esa flexibilidad implica por sobre todo admitir que es propio de un Estado efectivamente subsidiario hacerse cargo de todas aquellas tareas económico-sociales que, siendo socialmente deseables, no pueden ser o de hecho no son asumidas por los particulares. Ni siquiera se descartan a priori las actividades de tipo empresarial, aunque el Estado debiera "procurar generalmente ser coordinador y agente de fomento, antes de convertirse él mismo en empresario" <sup>1/</sup>. La acción directa del sector público reviste particular importancia en momentos de crisis económica, durante los cuales

<sup>1/</sup> Unión Demócrata Independiente, op.cit.

el Estado debe sustituir transitoriamente al sector privado, desplegando todas las actividades contraloras y empresariales que sea necesario, para replegarse nuevamente una vez que la economía haya recuperado su senda normal de crecimiento  $\frac{1}{}$ .

En síntesis, se retorna a la "economía social de mercado", tal como había sido concebida en la primera fase del desarrollo ideológico del régimen. Tanto las medidas concretas que se adoptan para hacer frente a la crisis como las nuevas concepciones para el mediano y largo plazo, se aproximan bastante al liberalismo moderado que inspiró el programa económico inicial. Las nuevas orientaciones apuntan, en efecto, a revertir las tendencias a la des-industrialización y en general a la destrucción del aparato productivo nacional provocado por el experimento neoliberal. Ahora se busca que el dinamismo de la economía descansa tanto en las exportaciones como en los sectores orientados al mercado interno, otorgándose un rol central a la industria, sin que ello signifique una

1/ Sintetizando la posición de los empresarios, E. Friedmann, miembro del Consejo Directivo de la Sociedad de Fomento Fabril, señala: "Lo que la Confederación afirma es que todas las medidas propuestas son para echar a andar la máquina, pero una vez que ésta parta, el Estado debe estar llano a no continuar más allá de lo necesario". Revista Cosas N° 179, 11 de agosto de 1983.

La correcta aplicación de este principio durante las fluctuaciones cíclicas implicaría que el Estado debe incurrir en un mayor endeudamiento público con el exterior; en aumentos del gasto global en la economía; en políticas destinadas a suplir la deficiencia de inversiones, actuando en forma contracíclica para reemplazar temporalmente el dinamismo de la actividad privada, etc. Revista Realidad Año 5, N° 54, noviembre de 1983. editorial.

vuelta al modelo de sustitución de importaciones del pasado <sup>1/</sup>. En otras palabras, lo que se busca es un capitalismo anti-intervencionista que se aleje tanto de la economía cerrada vigente hasta 1973, como del modelo ortodoxo de libre comercio que subordina la asignación de los recursos a la lógica de las ventajas comparativas.

Desde el punto de vista doctrinario, la revisión de la crítica al Estado interventor tiene consecuencias aún más significativas. Al verse despojada del carácter doctrinario y rígido anterior, la temática anti-estatista pierde su capacidad de servir de fundamento legitimador del proyecto económico de las clases dominantes. El enfoque pragmático del principio anti-intervencionista no permite justificar el libre mercado en base a principios universales de generalidad, que en el discurso neoliberal lo transformaban en requisito de la libertad y la justicia y, por lo tanto, en cimiento básico de la democracia "real". Las clases dominantes pierden así el referente ético-filosófico que les permitía incorporar la temática libertaria e igualitaria a su discurso y asimilar la defensa del capitalismo anti-intervencionista a la realización del "buen orden".

---

1/ "Hay que tomar las medidas necesarias para que la agrícola vuelva a producir lo que siempre produjimos, y que por alguna razón misteriosa se reemplazó por productos extranjeros... Para que la industria nacional pueda volver a desarrollarse como corresponde y para que se establezca la máxima austeridad en el gasto público. Esas son cosas de fondo". J. Fontaine, Revista Cosas N° 170, 7 de abril de 1983.

El discurso que desarrollan los sectores más preocupados de los aspectos doctrinarios intenta encubrir esta carencia ideológica mediante una reformulación del contenido de los postulados de la subsidiariedad. En los años anteriores se habría desconocido sistemáticamente la "suplencia" estatal y la "irrenunciable e inderogable función normativa, coordinadora y de fiscalización del Estado", dos dimensiones básicas de tal principio <sup>1/</sup>. El principio de subsidiariedad impondría a la acción del Estado no sólo restricciones sino también la obligación de actuar cuando el bien común así lo requiera. Es decir, la subsidiariedad obliga al aparato público a ejercer todas aquellas tareas socialmente necesarias que en una coyuntura determinada los particulares no están llevando a cabo en forma adecuada <sup>2/</sup>. Además, se argumenta ahora, los neoliberales habrían formulado este principio desde una perspectiva ahistórica, que determinaba el rol del Estado de una manera "exacta y rígida", en circunstancias de que debe ser "redefinido en forma constante, con la flexibilidad inherente a las cambiantes condiciones históricas" <sup>3/</sup>.

Esta nueva conceptualización de la subsidiariedad permite justificar a nivel ideológico una actitud flexible y pragmática en la determinación del ámbito de atribuciones del Estado, pero impide asociar la prescindencia estatal a la libertad individual o al orden justo. En efecto, al identificar el neoliberalismo la libertad "verdadera" con aquella

---

1/ Unión Demócrata Independiente, op.cit.

2/ Para redefinición de la subsidiariedad, ver Revista Realidad. Año N° 54, noviembre 1954, Editorial.

3/ Unión Demócrata Independiente, op.cit.

que se realiza en el mercado, cualquier intervención del Estado en función de criterios realistas o de consideraciones pragmáticas debía ser rechazada de plano, porque implicaba usurpar la libertad de las personas <sup>1/</sup>, o incurrir en acciones discriminatorias en favor de algunos y perjuicio de otros.

Otro mito que se derrumba con el colapso del modelo neoliberal es aquel que postulaba que la "economía social de mercado" se funda en incuestionables verdades científicas de alcance universal, lo que la haría superior a otros modelos, menos coherentes y más débiles desde el punto de vista técnico.

En suma, al desarticularse el mensaje neoliberal sobre el intervencionismo estatal y ser sustituido por un liberalismo moderado y pragmático, la fundamentación teórico-dogmática del proyecto económico dominante se torna muy precaria. Pierde el carácter obligatorio de un imperativo ético y/o de una exigencia técnica, por lo que ya no puede ser legitimado como norma social ni como condición de la posibilidad

1/ También la política de negociación y compromiso conspiraría contra la igualdad y la justicia social: cualquier medida que fuera fruto de transacciones entre grupos estaría alterando el funcionamiento de algún mercado en favor de ciertos grupos o sectores, al sustraerlos de la pauta impersonal y equitativa que impone el mercado. En nombre del pragmatismo se justifica ahora la defensa de intereses sectoriales: "Pienso que es positivo que las autoridades económicas se hayan resuelto por fin a ir solucionando los problemas más urgentes, por sectores. Existe la tendencia a buscar, por razones de ecuanimidad, soluciones globales, pero sucede que al buscar esas soluciones, (...) los problemas no se resuelven; se amontonan". J. Fontaine, Revista Cosas N° 170, 7 de abril de 1983.

democrática.

En el nuevo discurso dominante, los términos a partir de los cuales son enunciadas la libertad, la igualdad y la democracia y las relaciones de éstas con el orden económico experimentan, como es lógico, una sustancial modificación. La retórica oficial continúa insistiendo en las libertades de mercado como derechos esenciales, pero no se las asocia a la "verdadera" libertad ni se las vincula coherentemente con la democracia, lo que impide elevarlas al rango de valores sociales superiores. En la práctica, la libertad económica deja de ser considerada la base de las libertades restantes y pasa a ser vista como una de las múltiples expresiones de la libertad, sin que tampoco se le reconozca ninguna primacía sobre las libertades políticas.

Tampoco se insiste en que el ejercicio de la libertad asegura la "racionalidad" en el comportamiento de los agentes económicos. La superioridad del sistema de mercado no se prueba recurriendo a supuestas "verdades" científicas, sino invocando la sabiduría derivada de la experiencia. "Los sistemas económicos que estimulan la capacidad creadora de los particulares en la generación de la riqueza obtienen logros de desarrollo y bienestar social muy superiores a aquellos centralmente planificados por la burocracia estatal <sup>1/</sup>. La experiencia se convierte en uno de los valores fundamentales en la conducción del proceso económico y en requisito imprescindible para la aproximación realista y pragmática a los problemas. No se trata de descartar el concurso de los técni-

---

<sup>1/</sup> Unión Demócrata Independiente, op.cit.

cos, pero lo que debe primar siempre es la voz de la experiencia 1/.

También los conceptos de igualdad y justicia social se ven modificados. La discusión abstracta y formal sobre el orden justo, que pensaba la igualdad como el fruto de las transacciones libres entre los individuos -y que, por tanto, debe ser alcanzada individualmente- se ve desplazada por una noción que coloca nuevamente el énfasis en el aspecto social. Entendida ahora como justicia sustantiva, la justicia social es vinculada a cuestiones éticas, que sirven para legitimar intervenciones estatales de diversa índole, aún cuando ellas introduzcan factores de discrecionalidad. Desaparece así el antagonismo irreductible entre igualdad social y libertad personal. Por el contrario, en el nuevo discurso se admite que el ejercicio mismo de la libertad tiene "responsabilidades morales y prácticas" 2/.

1/ J. Fontaine, Presidente de la CPC, expresa: "La economía es un asunto muy delicado, en cuya dirección no sólo deben participar los economistas, sino que profesionales de distintas disciplinas. Y, en todos ellos debe primar la experiencia sobre la teoría". Revista Ercilla N° 2483, 2 de marzo de 1983.

2/ Unión Demócrata Independiente, op.cit.

Más adelante, el documento fundacional de la UDI señala "La tarea indelegable del Estado se sitúa en el campo de aquellas funciones que por su propia naturaleza jamás podrían ser asumidas por los particulares (...) y la promoción de la mayor igualdad posible de oportunidades ante la vida, incluyendo para ello la redistribución del ingreso en los casos y forma que la ética social lo aconseje".

Se señalan también una serie de responsabilidades ineludibles del Estado en todas aquellas tareas que la ética social exige y que la competencia en el mercado no es capaz de garantizar. Es el caso de la generación de empleo para todos los habitantes y la redistribución del ingreso -más allá de los programas de erradicación de la extrema pobreza- con el propósito de proveer a todas las personas ingresos que "se estiman los mínimos moralmente acordes con la dignidad humana y la justicia social".

(Continúa en página siguiente)

Es evidente que estas nuevas nociones de libertad y justicia social, que se acercan a las tradicionales, no permiten fundamentar a nivel teórico el capitalismo anti-intervencionista del modelo económico, ni, menos aún, proyectarlo como una necesidad de la democracia. Sin el fundamento teórico-filosófico que proporcionaba el neoliberalismo, las clases dominantes enfrentan serias dificultades para encubrir mediante un discurso coherente la nítida racionalidad burguesa y conservadora que atraviesa tanto al modelo económico como al proyecto político que los respalda.

En efecto, si se postula un intervencionismo flexible, ¿cuál es el criterio objetivo que en cada coyuntura debe definir el alcance de las atribuciones económicas del Estado? En la práctica, la subsidiariedad del Estado, entendida en su versión más amplia, significa que éste debe intervenir en el proceso económico sólo cuando el desenvolvimiento de la iniciativa privada, motor fundamental del desarrollo, así lo requiera. A la inversa, debe abstenerse de actuar en todo aquello que pueda copar o restringir los campos de acción del sector privado, en particular en lo relacionado con las

(Continuación de la nota anterior)

Se afirma asimismo como propio de un Estado subsidiario el asumir todas aquellas tareas sociales en campos como la salud, la vivienda y la previsión, que siendo socialmente necesarias, los particulares no puedan desarrollar o no lo hagan de hecho. El Mercurio, 25 de septiembre de 1983. A su vez, en un documento dado a conocer por Unidad Nacional titulado "Los chilenos podemos superar la crisis económica" se enfatiza que la solución a la crisis económica debe ser "concebida y dirigida con un profundo sentido social". Es así como, entre las bases de un programa de recuperación económica se señala el carácter prioritario que deben asumir una política fiscal creadora de empleos productivos y estables, una política salarial que impida el deterioro continuo del poder adquisitivo de las remuneraciones, y una política tributaria que asegure una "distribución justa del sacrificio que demanda la reactivación". El Mercurio, 12 de enero de 1984.

actividades contraloras y empresariales. En definitiva, pues, la principal tarea que el modelo y el discurso económico asignan ahora al Estado y, por tanto, el principal criterio en función del cual debe graduarse el grado de intervencionismo necesario, es la mantención del dinamismo de la acumulación privada.

Es cierto que el nuevo discurso económico revela una preocupación por la búsqueda de principios de generalidad. Procura, en efecto, elaborar los intereses empresariales y hacerlos compatibles con el bien común (para usar las mismas categorías del lenguaje) proyectando la maximización de la ganancia privada como requisito del mejoramiento de los niveles generales de bienestar y empleo de toda la población. La lógica del discurso es simple: el incremento de la producción y, por tanto, del empleo y de la disponibilidad de bienes de consumo en general requiere la existencia de un mayor ahorro, que financie un nivel más elevado de inversión. El ahorro proviene básicamente de las utilidades de la empresa, ya que, como norma general, el Estado no debe invertir directamente y los asalariados pueden ahorrar muy poco, de manera que la estabilidad y expansión de la ganancia privada se convierte en el motor fundamental del crecimiento de la economía y, por esa vía, de los niveles de ocupación y bienestar del conjunto de la población <sup>1/</sup>. En consecuencia, todo aquello

<sup>1/</sup> Refiriéndose a los argumentos de los técnicos neoliberales que justificaban las altas tasas de interés como un medio para estimular el ahorro, E. Friedman, miembro del Comité Ejecutivo de la SOFOFA señalaba: "No hay una correlación entre tasa de interés y ahorro, como pretenden hacernos creer algunos. Porque el ahorro se hace principalmente al interior de las empresas productivas, a través de la reinversión de las utilidades. Y si las empresas no pueden tener utilidades porque las cargas financieras y pago de intereses son muy altos, tampoco pueden ahorrar". Revista Cosas N° 79, 11 de agosto de 1983.

que restrinja la tasa efectiva de ganancia (incremento del gasto público, elevación de los salarios reales, regímenes tributarios progresivos que afecten a las empresas, altas tasas de interés, etc.) impide que se obtenga una tasa más elevada de crecimiento y, en consecuencia, conspira contra la generación de mayores oportunidades ocupacionales y más altos niveles de bienestar <sup>1/</sup>. La ganancia privada es presentada así como un asunto de interés general.

Es cierto que se reconoce la legitimidad de la intervención estatal en función de otras metas, en la medida que ellas constituyan una exigencia de la justicia social o de un cierto "realismo" político. Sin embargo, son tematizadas como un "costo", el que debe ser tolerado siempre y cuando no comprometa el logro de un nivel "normal" de utilidades que permita financiar el proceso de inversión. En caso contrario, se pondrían en peligro las oportunidades futuras del conjunto de la población <sup>2/</sup>.

1/ "Se requiere lograr que las empresas vuelvan a ser rentables para que realicen nuevas inversiones, creen nuevos empleos y colaboren a la prosperidad general" E. Fontaine, Presidente de la Confederación Nacional de la Producción y el Comercio, en *El Mercurio*, 15 de agosto de 1982. Para un análisis de los fundamentos teóricos del discurso empresarial, véase Przeworski y Wallerstein (1982).

2/ Los pliegos de peticiones que elaboran las organizaciones empresariales al hacerse más aguda la crisis económica, a mediados de 1982, y tornarse evidente el derrumbe del modelo neoliberal, manifiestan nítidamente esa lógica. Propician una expansión de la oferta monetaria que reduzca las tasas de interés -las que juzgan de "expropiatorias"- junto con la re-pactación de la totalidad de las deudas con el sector financiero. Ambas medidas apuntan a crear condiciones compatibles con la obtención de una rentabilidad, que permita a las empresas reactivar el proceso de inversión. De ese modo se lograría superar la coyuntura recesiva y disminuir aceleradamente las tasas de desocupación.

En la estrategia propuesta por la Confederación de la Producción y el Comercio se concluye que para que la economía logre emerger de la crisis "se requiere, en forma prioritaria y urgente, adoptar las medidas conducentes a alcanzar dos objetivos básicos: i) conducir la tasa de interés a un nivel compatible con el rendimiento normal de las actividades productoras y ii) restablecer el necesario equilibrio financiero de los

(Continúa en la página siguiente)

Sin embargo, la obtención de una tasa "normal" de ganancia no es suficiente. Téngase en cuenta que como criterio general el Estado no debe influir directamente sobre la asignación de recursos que decidan las empresas y que tampoco el sistema político contempla mecanismos que permitan un control social o político sobre la inversión. Aún cuando las condiciones económicas permitan que las utilidades alcancen esos niveles "normales", ellas deben verse acompañadas, pues, de condiciones políticas y sociales que impulsen a las empresas a invertir las ganancias. Es la misión que corresponde a las leyes sociales -sobre todo al Plan Laboral- y a todo el andamiaje jurídico-político consagrado en la nueva Constitución.

En síntesis, lo que preside la estructuración del discurso económico global del bloque dominante, es la búsqueda y preservación de "ganancias normales", definidas como aquellas que permiten financiar el nivel deseado de inversión, y no la defensa de la libertad individual como base de una democracia real <sup>1/</sup>. Como es fácil comprender, un discurso de esta

(Continuación de la página anterior)

agentes productivos mediante la repactación de sus pasivos con el sistema financiero, en condiciones de plazo y tasas que permitan la normalización de sus operaciones". Confederación de la Producción y el Comercio: "Recuperación Económica: análisis y proposiciones", Santiago, 4 de julio de 1983, mimeo.

<sup>1/</sup> No debe concluirse de lo anterior que se haya producido una total corporativización de los intereses empresariales. Aunque los sectores empresariales han vuelto ultimamente a reivindicar la legitimidad de las presiones sectoriales, aún en los momentos más agudos de la crisis económica continuaron subordinando la pugna por sus intereses de corto plazo a la defensa y consolidación de la "economía social de mercado".

naturaleza, no logra encubrir los intereses burgueses que expresa ni proporciona una solución a la necesidad de dar universalidad al modelo anti-intervencionista que se postula, tan excluyente de los intereses populares y tan inmune a las demandas y aspiraciones de las capas medias, cuyas oportunidades de progreso económico y social quedan, como consecuencia de la jibarización del aparato estatal, subordinadas por completo a las conveniencias del capital. Se concluye entonces que tampoco un liberalismo económico de esta naturaleza, carente de vínculos con la libertad, la justicia social y la democracia, aporta elementos conceptuales que legitimen, sobre la base de principios éticos, un modelo político fuertemente autoritario y excluyente.

BIBLIOGRAFIA

Acuña, G. (1981): Firme y claro, Ediciones El Estanquero, Santiago.

Arellano, J.P. (1980): "Sistemas alternativos de seguridad social: Un análisis de la experiencia chilena", en Colección Estudios CIEPLAN N° 4, noviembre.

Arellano, J.P. (1981): "Elementos para el análisis de la Reforma Previsional" CIEPLAN, mimeo, junio.

Arellano, J.P. y Cortázar, R. (1982): "Del milagro a la crisis: Algunas reflexiones sobre el momento económico", Colección Estudios CIEPLAN N° 8, julio.

Arriagada, G. y Garretón, M.A. (1978): "Doctrina de seguridad nacional y régimen militar" (segunda parte), Estudios Sociales Centroamericanos N° 21, septiembre-diciembre, San José.

Briones, G. (1963): El empresario industrial en América Latina: Chile, CEPLA, Universidad de Chile, Santiago.

Brunner, J.J. (1982): La cultura autoritaria en Chile, FLACSO y Latin American Studies Program, Universidad de Minnesota.

Buchanan, J. (1977): The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan, University of Chicago Press, Chicago.

Campero, G. (1984): Los gremios empresariales en el período 1970-1983: Comportamiento sociopolítico y orientaciones ideológicas, ILET, Santiago.

Campero, G. y Valenzuela, J.A. (1982): El movimiento sindical chileno en el capitalismo autoritario (1973-1981), ILET, Santiago.

Catalán, G. (1978): "Notas sobre proyectos autoritarios corporativos en Chile", en Escritos de Teoría III-IV, diciembre 1978-enero 1979, Santiago.

- Cavarozzi, M. (1975): The Government and the Industrial Bourgeoisie in Chile 1938-1964, tesis doctoral, Universidad de California, Berkeley.
- CIEPLAN (1983): "Síntesis Estadística", colección Estudios Cieplan N° 11, diciembre.
- Collier, D. (1979): The New Authoritarianism in Latin America, Princeton University Press, New Jersey.
- Corbo, V. (1983): "Desarrollos macroeconómicos recientes en la economía chilena", en Cuadernos de Economía N° 59, abril.
- Cusack, D. (1970): The Politics of Chilean Private Enterprise under Christian Democracy, Tesis doctoral, Universidad de Denver.
- Chateau, J. (1978): "Geopolítica y regionalización: algunas relaciones", Documento de Trabajo N° 75, FLACSO, Santiago.
- Dirección de Presupuesto (1978): Somos realmente independientes gracias al esfuerzo de todos los chilenos, Ministerio de Hacienda, Santiago.
- Ffrench-Davis, R. (1979): "Exportaciones e industrialización en un modelo ortodoxo: Chile, 1973-78", Revista de la EEPAL N° 9, Diciembre.
- Ffrench-Davis, R. (1980): "Liberalización de importaciones: la experiencia chilena en 1973-1979", Colección Estudios CIEPLAN N° 4, noviembre.
- Ffrench-Davis, R. (1982): "El experimento monetarista en Chile: una síntesis crítica", Colección Estudios CIEPLAN N° 9, Santiago.
- Ffrench-Davis, R. (1983): "El problema de la deuda externa y la apertura financiera en Chile", Colección Estudios CIEPLAN N° 11, diciembre.
- Ffrench-Davis, R. y Arellano, J.P. (1981): "Apertura financiera externa: la experiencia chilena en 1973-80" Colección Estudios CIEPLAN N° 5, julio.

- Flisfisch, A. (1982): "El neoliberalismo chileno: las funciones del dogmatismo", Documento de Trabajo N°146, FLACSO, junio.
- Foxley, A. (1979): "Políticas de estabilización y sus efectos sobre el empleo y la distribución del ingreso: Una perspectiva latinoamericana", en Colección Estudios CIEPLAN N°2, dic.
- Foxley, A. (1982): "Experimentos neoliberales en América Latina", Colección Estudios CIEPLAN, N° 7, Santiago.
- Friedman, M. (1962): Capitalism and Freedom, The University of Chicago Press, Chicago.
- Friedman, M. y R. (1980): Libertad de elegir, Ediciones Grijalbo, Barcelona.
- Fruhling, H. (1982): "Limitando la acción coercitiva del Estado. La estrategia legal de defensa de los derechos humanos en Chile", Contribuciones N° 12, FLACSO, noviembre.
- Gajardo, M. (1982): "Educación chilena y régimen militar: itinerario de cambios", Documento de Trabajo N° 138, FLACSO, abril.
- Garretón, M.A. (1983): El proceso político chileno, FLACSO, Santiago.
- Garretón, M.A. y Moulián, T. (1983): La Unidad Popular y el conflicto político en Chile, Ediciones Minga, Santiago.
- Gordon, S. (1981): "The political economy of F.A. Hayek", Canadian Journal of Economics, XIV, N° 3, August.
- Grau, O. (1980): "Organizaciones políticas de la Derecha en Chile. El Partido Nacional", trabajo inédito, Santiago.
- Grossi, M. (1970): Les Entrepreneurs et le Developement. Etude d'un Groupe d'Industrieles Metallurgiques au Chili, Memoria de Diploma, Ecole Pratique des Hautes Etudes, septiembre, Paris.
- Guzmán, J. (1972): "La Iglesia chilena y el debate político" en P. Baraona y otros, Visión Crítica de Chile, Ediciones Portada.

- Habermans, J. (1983): Legitimation Crisis, Beacon Press, Boston.
- Hayek, F.A. (1973): Law, Legislation and Liberty, Vol. I, London.
- Hayek, F.A. (1976): Camino de servidumbre, Alianza Editorial, Madrid.
- Herrera, J.E. y Morales, J. (1979): "La inversión financiera externa: el caso chileno, 1974-1978" Colección Estudios CIEPLAN N° 1, julio.
- Hinkelammert, F.J. (1977): Las armas ideológicas de la muerte, Colección DEI, EDUCA Editorial, San José.
- Hinkelammert, F.J. (1984): Crítica a la razón utópica, Colección Economía-teología, DEI, San José.
- Laclau, E. (1977): Politics and Ideology in Marxist Theory, NLB, London.
- Lechner, N. (Ed.) (1981): Estado y política en América Latina, Siglo Veintiuno Editores, México.
- Lechner, N. (1982): "El proyecto neo-conservador y la democracia" en Crítica y Utopía, número 6, Buenos Aires.
- Lechner, N. (1984): La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado, FLACSO, Santiago.
- Leiva, J. (1984): "La evolución de la crisis económica en 1983", Coyuntura Económica N° 10, PET, enero.
- Lepage, H. (1979): Mañana, el capitalismo, Alianza Editorial, Madrid.
- Lindberg, N.L. (1982): "Economists as Policy Intellectual and Economics as a Policy Profession: Reflections on the Retreat from Keynesianism and from the Interventionist State", trabajo preparado para el XII Congreso de la IPSA, Río de Janeiro, agosto.
- Macpherson, C.F. (1973): Democratic Theory: Essays in Retrieval, Clarendon Press, Oxford.

- Marshall, J. (1981): "El gasto público en Chile: 1969-1979", en Colección Estudios CIEPLAN N° 5, julio.
- Martínez, J. y Tironi, E. (1983): "Tendencias de cambio en la estratificación social chilena, 1970-80", CEPAL, mimeo.
- Meller, P. (1981): "Problemas y opciones del modelo económico", Colección Estudios CIEPLAN N° 6, diciembre.
- Moulian, T. (1981): "Dictaduras hegemónicas y alternativas populares", Material de Discusión N° 22, FLACSO Santiago, septiembre.
- Moulian, T. (1983): Democracia y socialismo en Chile, FLACSO, Santiago.
- Moulian, T. y Vergara, P. (1979): "Políticas de estabilización y comportamientos sociales: La experiencia chilena 1973-1978", Apuntes CIEPLAN N° 22, noviembre.
- Moulian, T. (1980): "Estado, ideología y políticas económicas en Chile 1973-1978", Colección Estudios CIEPLAN N° 3, junio.
- Moulian, T. y Bravo, G. (1981): "La debilidad hegemónica de la Derecha chilena en el Estado de compromiso", Documento de Trabajo N° 129, FLACSO Santiago.
- Mouffe, Ch. (1980): "Hegemonía e ideología en Gramsci", En Teoría 5, abril-junio 1980, Madrid.
- Mouffe, Ch. (1982): "Democracia y nueva derecha", Escritos de Teoría V, octubre, Santiago.
- Müller Platenberg, U. (1983): "La teoría neoliberal de la política y la devaluación del principio de mayoría", Serie Contribuciones N° 10, FLACSO, Santiago, mayo.
- Muñoz, O. (1982a): "Economía política de la industrialización chilena, 1940-1970", Apuntes CIEPLAN N° 37, septiembre.
- Muñoz, O. (1982b): "Crecimiento y desequilibrios en una economía abierta: el caso chileno 1976-1981" Estudios CIEPLAN N° 8, julio 1982.

- Muñoz, O. y Arriagada, A.M. (1977): "El Estado empresario: génesis de la Corporación de Fomento de la Producción", Estudios CIEPLAN, N° 16.
- Munizaga, G. (1983): El discurso público de Pinochet, 1973-1976, Biblioteca de Ciencias Sociales, CLACSO, Buenos Aires.
- O'Donnell, G. (1981): "Las Fuerzas Armadas y el Estado autoritario en América Latina", en Lechner, N. (Ed.): Estado y política en América Latina, Siglo Veintiuno Editores, México, 1981.
- Ortúzar, E. (1976): "La nueva institucionalidad chilena", en Cuadernos del Instituto de Ciencia Política N° 1, Universidad Católica, enero.
- Petras, J. (1971), Política y fuerzas sociales en el desarrollo chileno, Ed. Amorrortu, Buenos Aires.
- Przeworski, A. y Wallerstein, M. (1982): "Capitalismo y democracia: una reflexión desde la macroeconomía", Crítica y Utopía N° 8, julio, Buenos Aires.
- Rodríguez, P. (1977): "Democracia liberal o democracia orgánica", Cuadernos del Instituto de Ciencia Política N° 12, Universidad Católica, enero.
- Ruiz, C. (1977): "La ideología política del diario El Mercurio: 1970-1975", mimeo.
- Ruiz, C. (1978): "Tendencias ideológicas de la historiografía chilena del siglo XX" II parte, Escritos de Teoría, III-IV, diciembre 1978-enero 1979.
- Ruiz, C. (1980): "La Revista Qué Pasa 1971-1978", Informe de investigación, mimeo, Santiago.
- Steinfels, P. (1979): The Neo-conservatives: The Men Who are Changing America's Politics, Simon & Schuster, N.Y.
- Suffern, S. (1984): "Notes on the evolution of the Chilean Military Regime, 1973-1975", (mimeo), abril, Santiago.

- Varas, A. (1976): "La dinámica política de la oposición durante el gobierno de la Unidad Popular", FLACSO, mimeo.
- Varas, A. (1982): "Visión de mundo y alternativas ideológicas en el Cono Sur: el caso de Chile", Documento de Trabajo N°147, FLACSO, Santiago, junio.
- Varas, A., Agüero, F. y Bustamante, F. (1980): Chile, Democracia, Fuerzas Armadas, FLACSO, Santiago.
- Varas, F. (1979): Gustavo Leigh: el General disidente, Editorial Aconcagua, Colección Lautaro, Santiago.
- Vergara, P. (1981a): "Transformaciones en las funciones económicas del Estado en Chile bajo el régimen militar", en Colección Estudios CIEPLAN N° 5, julio y en Revista Mexicana de Sociología N° 2, abril-junio, México.
- Vergara, P. (1981b): "Autoritarismo y cambios estructurales en Chile", Documento de Trabajo N° 120, FLACSO, Santiago, noviembre.
- Vergara, P. (1981c): "Burguesía y democracia en Chile", mimeo, CIEPLAN, agosto.
- Von Mühlbrock, G. (1978): "La política laboral en Chile en 1977", Cuadernos del Instituto de Ciencia Política, N° 21, Universidad Católica.
- Wolin, S.S. (1981): "The New Public Philosophy", Democracy, October.
- Zahler, R. (1980): "Repercusiones monetarias y reales de la apertura financiera al exterior: el caso chileno 1975-78", Revista de la CEPAL N° 10, abril.
- Zahler, R. (1983): "El neoliberalismo en una versión autoritaria" en ILADES: Del liberalismo al capitalismo autoritario, Santiago.