

UNIVERSIDAD CENTRAL
FACULTAD DE ARQUITECTURA, URBANISMO Y PAISAJE
CENTRO DE ESTUDIOS ARQUITECTÓNICOS, URBANÍSTICOS Y DEL PAISAJE



Valencia Palacios Marco
Revolución neoliberal y crisis del Estado Planificador.
El desmontaje de la planeación urbana en Chile. 1975-1985
Revista Electrónica DU&P. Diseño Urbano y Paisaje Volumen IV N°12.
Centro de Estudios Arquitectónicos, Urbanísticos y del Paisaje
Universidad Central de Chile.
Santiago, Chile. Diciembre 2007

Revolución neoliberal y crisis del Estado Planificador. El desmontaje de la planeación urbana en Chile. 1975-1985

MARCO A. VALENCIA P.

RESUMEN

El autor en este artículo realiza una revisión de las profundas transformaciones que sufre la planificación urbana asociada al modelo nacional-desarrollista. Se adentra en la llamada revolución neoliberal, en su ideología y precursores, así como en el desmontaje del Estado Planificador y sus aparatos técnicos y políticos. ¿Es esta radical transformación una de las causantes del actual "estado de malestar" que los ciudadanos tienen con la ciudad de Santiago hoy?

ABSTRACT

In this article the author carries out a revision of the deep transformations that suffers the urban planning associated with the national-development model. It goes into neo liberal revolution, in their ideology and precursors, as well as in the Planning State and their technical and political equipments disintegration. Is this radical transformation one of the current causes of the "state of uneasiness" that do the citizens have with the city of Santiago today?

Palabras clave: Planificación urbana, fordismo, revolución neoliberal y desregulación.

Key words: Urban planning, fordism, neoliberal revolution and desregulation.

TEMARIO

1. Introducción.
2. La ideología neoliberal
3. El sistema neoliberal. Keynesianismo versus desregulación.
4. El caso chileno. La revolución neoliberal de la dictadura militar.
Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

Este texto no es un texto de historiografía tradicional. No pretende una descripción rigurosa de un conjunto de hechos del pasado, ni tampoco un análisis de una serie de procesos que se sucedieron en un determinado período.

De hecho, aunque parezca contradictorio, el texto recurre por momentos a aquello, pero no es esa su finalidad. La intención acá es interrogar al presente buscando en el pasado ciertas claves que, en cierta medida, permitan explicar la 'genealogía' de la crisis por la que atraviesa nuestra metrópolis entrado el siglo 21. Responde por tanto a una urgencia de nuestra contemporaneidad. Se instala desde el escenario de Santiago actual y de sus problemáticas coyunturales. ¿Por qué hemos llegado a este generalizado 'estado de malestar' con nuestra ciudad?

El estudio del pasado reciente aparece acá como una necesidad ineludible, no con un fin testimonial, sino práctico. La Historia se vuelve un dispositivo, metodológico y también ético, que persigue iluminar aquellas zonas que los discursos oficiales y técnicos suelen omitir. En particular se busca revelar aquellas conexiones entre pasado y presente que permiten capturar el espesor de los discursos y los instrumentos de transformación social que reconfiguraron la matriz cultural de Santiago de fin de siglo 20. Se trata de combatir silencios. De encontrar explicaciones en la profundidad de la memoria histórica, donde los medios de comunicación, sucumbidos ante la inmediatez del presente vacío, son incapaces de rastrear la arqueología de los problemas, su origen. Del mismo modo se intenta develar los campos semánticos en que el discurso técnico y político dominante no desea adentrarse. La relación entre autoritarismo y neoliberalismo. La permanencia del modelo en sus bases fundantes. La profundización de las reformas neoliberales durante la democracia y la sofisticación de los dispositivos de control sobre la población. Interesa adentrarse en los efectos y consecuencias que el autoritarismo neoliberal ha tenido sobre la institucionalidad urbanística, tanto sobre el campo de la planeación pública, como del mundo académico.

Se propone además un sobrevuelo por las transformaciones en la cultura metropolitana en las últimas décadas. ¿La aplicación del modelo de mercado sobre la economía urbana presupone el fin del pacto urbano? ¿Es posible en el marco del desmantelamiento de las protecciones sociales del viejo keynesianismo y de la crisis de identidad asociada a la depreciación simbólica del Estado y la Nación, hablar de ciudadanía? ¿Qué democracia se construye en base a la desconfianza en el otro, a la incertidumbre frente al sistema y al consumo y la competencia como matrices culturales?

Ad portas de la celebración del Bicentenario de la república, vale preguntarse por la simbólica urbana de esta nueva democracia. ¿Cuál es la escenificación que el Estado prepara para la gran fiesta de nuestra independencia? En el marco de la economía de mercado, ¿Es posible un Estado que gestione la realización de grandes proyectos urbanos que representen cabalmente el sentir de la ciudadanía? Parece ser que las grandes obras viales y la modernización del transporte son, hoy por hoy, los espacios en que aun se visualiza la lógica de intervención pública en la ciudad. Pero qué pasa con la generación y promoción de espacios públicos, con los espacios patrimoniales, con la protección de la vida de barrio, con la participación y deliberación de la ciudadanía en las transformaciones espaciales a nivel local. ¿Es posible seguir refiriéndonos al concepto de ciudad sin estos elementos?

El texto intenta comprobar que la aplicación del modelo de economía de mercado, que reemplazó a las viejas lógicas de planificación y desarrollo urbano, no ha hecho más que agudizar los problemas que presentaba la ciudad de Santiago a mediados de siglo 20, al punto de poner en tela de juicio el propio sentido de lo que hasta hace algunas décadas entendíamos como ciudad moderna.

Es en suma, la historia de una de las consecuencias visibles de la revolución neoliberal, el surgimiento y consolidación de Santiago como paradigma de ciudad de libre mercado. En ella coexisten las viejas contradicciones de la economía de consumo urbano del período desarrollista, con conflictos urbanos de nuevo cuño, asociados a las nuevas lógicas de exclusión / integración. De los actores sociales y los campos discursivos en que se redefine el sentido de lo urbano entre los años 1975 y 1985 trata esta historia.

La primera parte del documento está compuesto por tres capítulos. El primero intenta un bosquejo general acerca del origen de la ideología neoliberal, sus principales fundamentos así como la expansión de sus ideas en el campo académico y de política pública.

El segundo se concentra en la aplicación práctica de las ideas neoliberales en la política económica. En concreto se concentra en la transformación del rol del sector público y de las políticas sociales en las economías de mercado. Se comparan las lógicas del keynesianismo político, en sus diversas versiones geográficas, con la emergencia del paradigma neoliberal.

El tercer capítulo hace referencia a la aplicación del modelo de economía de mercado en la dictadura militar chilena. Se bosquejan los principales ámbitos de esta transformación, concentrándose en el terreno de las políticas sociales.

La segunda parte describe la crisis de la planificación y el desmantelamiento de las políticas de planeación urbana en el caso chileno. Se bosquejan algunos de los principales cambios en los dispositivos técnicos y normativos que regían la vieja legislación urbanística del período desarrollista. Se enuncian las nuevas lógicas de regulación de la economía urbana en el marco del "libre mercado".

A continuación se aborda la crisis del discurso académico del urbanismo moderno. El vacío en que queda la planificación urbana una vez desmantelada la máquina keynesiana de los proyectos desarrollistas. Se trata de dimensionar la magnitud del desmantelamiento material y simbólico de la institucionalidad científica de las universidades y centros de estudios vinculados al estudio de los fenómenos urbanos.

Seguidamente, la atención cambia hacia los efectos que el nuevo enfoque genera sobre la espacialidad metropolitana en el ámbito de la cultura urbana. Se analizan los nuevos territorios semánticos en que se plantea la discusión en torno a lo urbano. Liberalización económica y control social operan simultáneamente, engendrando una nueva matriz cultural en los habitantes de la metrópolis.

La última parte se pregunta por la continuidad de estas transformaciones en las décadas siguientes. Se interroga al Santiago del siglo 21 rastreando su origen en el período de profundas transformaciones que se caracteriza como revolución neoliberal y su efecto en la producción del espacio metropolitano. Efectos que son claramente visibles hoy, sin señales de que soplen otros aires. ¿Hay alternativas a este modelo de desarrollo urbano?

¿Cuales son las claves interpretativas para poner en tela de juicio los fundamentos del modelo y combatir la matriz cultural presente? Por ultimo, ¿Sobre qué discurso, o en qué paradigmas urbanísticos, se instala la propuesta del estado chileno a propósito del bicentenario? Todas estas interrogantes, se cree, no pueden ser respondidas sin un recorrido por el pasado reciente, en aquellos territorios donde la 'mala memoria' todavía reina entre nosotros.

2. LA IDEOLOGÍA NEOLIBERAL.

a) Orígenes del pensamiento neoliberal

El neoliberalismo puede ser considerado tanto una teoría económica, como una utopía o ética. Ha sido vista como una filosofía que se presenta en forma de teoría económica. La economía de libre mercado es la cristalización en el ámbito de la economía política de la ideología neoliberal. Si bien el neoliberalismo puede ser considerado una utopía, es una utopía que pretende sostenerse sobre la base de la ciencia pura. La economía aporta el principio de objetividad y verosimilitud, que complementa la visión ideológica basada en el mercado como la máxima realización de la libertad humana.

El neoliberalismo nace después de la segunda guerra mundial en el oeste de Europa y en Norteamérica¹. Esta corriente, estrictamente diferente al liberalismo clásico del siglo 19², surge como una reacción teórica y política contra el intervencionismo del Estado y contra el Estado de bienestar social. Friedrich August von Hayek publica en 1944 *El camino a la servidumbre*. Esta obra es considerada la carta fundacional del neoliberalismo pues desarrolla un ataque apasionado contra toda limitación impuesta por el Estado al libre funcionamiento de los mecanismos del mercado. En esa época el blanco principal de Von Hayek es el partido laborista inglés, que estaba ad portas de ganar la elección presidencial.

El mensaje de Hayek es claro, tanto la socialdemocracia, como el socialismo son una amenaza para el desarrollo de la sociedad moderna (así como lo fue el nazismo). Todas esas vías conducen a la servidumbre moderna. Para los liberales el socialismo es un enemigo a derrotar, pues se alza como la antítesis del mercado libre. Consecuentemente el socialismo es incompatible con la libertad, pues la fuente de la libertad está en el mercado. El socialismo es planificación; y la planificación es una intervención arbitraria en los mercados. Tanto el modelo de los llamados socialismos reales como las experiencias socialdemócratas, son considerados una amenaza al principio de libertad de mercado.

¹ Vale recordar que después de la segunda guerra mundial, hubo una importante reestructuración del comercio internacional. Tal como en el siglo 19 el liberalismo sirvió para justificar la hegemonía de Inglaterra sobre el comercio mundial, de la misma manera el neoliberalismo va de la mano de la dominación económica de EEUU sobre el comercio mundial.

² Si bien el neoliberalismo es considerada una corriente económica distinta al liberalismo clásico, no se puede dejar de considerar que ésta última es su principal base teórica. La preocupación de los economistas liberales, consistía en emancipar a la economía de principios morales o dogmas religiosos ajenos a la propia economía. Buscaban una teoría en que la economía pudiese regularse a sí misma, sin necesidad de recurrir a principio exteriores. "Es así como se considera que el mercado es el mecanismo que asegura la justicia de las relaciones humanas. Bastaba establecer la libertad de mercado para que, automáticamente, todos los problemas sociales fueran resueltos." En Comblin, José. **El neoliberalismo. Ideología dominante en el cambio de siglo**. Ed. CESOC, Santiago, s/f. p. 18-19

Tres años más tarde de la publicación de *Camino a la servidumbre*, en 1947, cuando los fundamentos del Estado Social se ponen efectivamente en marcha en Europa, cuando en EEUU reina el New Deal y en las principales economías de América Latina asoman los primeros modelos nacional-populistas, de corte industrializador, von Hayek³ convoca a quienes comparten su orientación ideológica y los reúne en una pequeña estación de veraneo en Suiza, llamada Mont-Pélerin. Dentro de los asistentes destacan Milton Friedman⁴, Karl Popper⁵, Salvador de Madariaga⁶, Maurice Allais⁷, entre otros. Al final de este encuentro se funda la sociedad de Mont-Pélerin, *“una especie de francmasonería neoliberal, bien organizada y consagrada a la divulgación de las tesis neoliberales, con reuniones internacionales regulares.”*⁸

El fin de la Sociedad de Mont-Pélerin, es de una parte, combatir el keynesianismo y toda medida de protección social que prevalezca después de la segunda guerra mundial y, por otra parte, preparar los fundamentos teóricos de un nuevo tipo de capitalismo más agresivo y libre de toda regulación.

³ Friedrich Von Hayek nació en Viena en 1899. Se graduó en derecho y ciencias políticas. En 1931 fue invitado a impartir clases en la London School of Economics y permaneció allí hasta 1950. Emigró a EEUU, viviendo en Chicago y transformándose, junto a Friedman, en mentor de la Escuela de Chicago. Fue invitado a Londres para servir de contrapeso a creciente influencia de Keynes. A fines de los años treinta su estrella se apagó debido a la creciente importancia de Keynes. No será hasta la segunda gran crisis del capitalismo del siglo 20, en la década del '70 que reaparecerá ante la opinión pública. El prestigio de Keynes estaba ahora en decadencia, los ataques contra el New Deal y el Welfare State aumentaban. Los economistas y políticos conservadores recurrieron a la teoría de Hayek para asestar un golpe definitivo al paradigma Keynesiano. Hayek recibe el premio Nóbel de economía en 1974, año del advenimiento de la gran crisis del capitalismo de posguerra.

Para Hayek, toda la economía gira alrededor del mercado. El mercado empírico debe aproximarse al ideal teórico de mercado perfecto, es decir, donde existe equilibrio, competencia perfecta. Tanto el Estado como los sindicatos atentan contra el equilibrio natural del mercado, distorsionando el nivel de salarios y precios. Para Hayek la definición de los precios desde la planificación central es imposible. Ya que es imposible conocer los miles de elementos que influyen en la fijación de un precio. Por tanto resulta irracional definir precios desde la autoridad, por tanto, toda regulación es una intervención sobre el equilibrio natural del mercado.

⁴ Milton Friedman nació en EEUU en 1912. Fue profesor de la Universidad de Chicago, donde se convirtió en líder de la Escuela Monetarista. Ganó el premio Nobel en 1976, un año después de la crisis del petróleo y de la adopción del modelo de libre mercado en Chile, bajo Pinochet.

Se trasladó a California, al Herbert Hoover Institute de la Universidad de Stanford, base de operaciones de la Escuela Monetarista, en particular para dar “recetas” a las economías latinoamericanas en crisis durante la década del 80.

Las ideas de Friedman son utilizadas en los '80 por las elites políticas conservadoras en el occidente para justificar teóricamente el desmantelamiento de las redes de protección keynesianas y de los dispositivos técnicos y jurídicos de regulación política de la economía, generados desde el fin de la segunda guerra. Para Friedman el problema de la libertad humana está resumido en el mercado, las sociedades que no asumen el modelo de “libre mercado” corren el riesgo de caer en el autoritarismo. El mercado para los neoliberales “es una organización en la que el intercambio ocurre en forma de transacciones voluntarias entre sujetos igualmente informados e incapaces de controlar precios de bienes y servicios”. El mercado impide así la concentración de fuerzas económicas y disminuye la concentración del poder político. Bajo este prisma el monopolio se produce justamente por el acuerdo entre particulares y Estado; del mismo modo el desempleo no es producto del mercado capitalista sino de el poder de los sindicatos, que impulsa alzas salariales mas allá de los equilibrios naturales, generando desocupación. En Comblin, José. Op.cit. pp.59-63.

⁵ Karl Popper. Filósofo y epistemólogo británico, nacido en 1902. A través de la teoría de la falsabilidad, discutió la pretensión científica del marxismo y el psicoanálisis. Criticó el determinismo, defendiendo una ciencia pura y objetiva. Del mismo modo en política apoyó las ideas liberales.

⁶ Escritor, político e ingeniero español, nacido en 1886. Ministro de justicia en 1934. Al estallar la guerra civil huyó a Gran Bretaña. Fue presidente de la internacional liberal.

⁷ Economista francés (1911). De tendencia neoliberal, ha contribuido al desarrollo de la teoría matemática como al estudio del equilibrio económico general. Premio Nóbel en 1988.

⁸ Anderson, Perry. **Historia y lecciones del neoliberalismo.** s/r p.1.

Durante los años 60 y 70, el predominio de las políticas keynesianas en el occidente y la expansión del socialismo soviético hizo que las ideas neoliberales quedaran recluidas sólo en el campo académico. En dicho período el sistema capitalista entra en una fase de expansión y crecimiento de la mano de las altas tasas de ganancia de las empresas fordistas. Del mismo modo, la aplicación de políticas redistributivas y de protección social aseguraron importantes grados de gobernabilidad política, al tiempo que, en su gran mayoría, los movimientos sociales propugnaban mejoras dentro del sistema de regulación político. El crecimiento fue particularmente rápido y continuo a lo largo de estas décadas. Por éstas razones, *las advertencias de los neoliberales contra los peligros que representa cualquier control del Estado sobre los mercados aparecían como poco creíbles*⁹. Los neoliberales apuntan sus dardos al igualitarismo que promueve el Estado de Bienestar. Para ellos esta lógica es atentatoria contra la libertad de los ciudadanos y de la vitalidad de la competencia. Pretenden que la desigualdad es un valor positivo del que tienen necesidad las sociedades occidentales. Este mensaje se mantuvo en estado teórico por más de 20 años.

⁹ *Ibíd.* P.2

b) La crisis de 1974. Un escenario favorable

El panorama cambió radicalmente con el advenimiento de la gran crisis del capitalismo de post-guerra ocurrida en 1974. Los países capitalistas entran en una profunda recesión. Por primera vez se presenta un escenario que combina una baja tasa de crecimiento con una alta inflación, generándose la llamada “estanflación”. En el marco de la crisis, los neoliberales encuentran un escenario favorable para exponer sus ideas. Señalan que los responsables del estancamiento general de la economía, son los sindicatos; en particular por que las crecientes demandas salariales y de protección laboral, aumentan los costos de las grandes empresas fordistas. El estado keynesiano opera como un cómplice de los sindicatos, fomentando la movilización social y por tanto la presión sobre el capital. Consideran que las exigencias sindicales contribuyen también a que el estado aumente el nivel de gasto social innecesariamente. Estas presiones han recortado los márgenes de ganancia de las empresas y han desencadenado procesos inflacionarios, lo que no puede terminar más que en una crisis de la economía de mercado.

“Desde entonces, el remedio es claro: mantener un Estado fuerte, capaz de romper la fuerza los sindicatos y de controlar estrictamente la evolución de la masa monetaria (doctrina monetarista). Este Estado debe ser frugal en el dominio de los gastos sociales y abstenerse de intervenciones económicas. La estabilidad monetaria debe ser el objetivo supremo de los gobiernos”¹⁰. Para ello se hace indispensable la disciplina fiscal, junto con la reducción del gasto social y la restauración de una llamada tasa natural de desempleo. Esta propuesta implica además estimular a los agentes económicos a ahorrar e invertir, disminuyendo los impuestos sobre los ingresos elevados.

Sobre este principio de desigualdad es que el crecimiento se logrará naturalmente una vez lograda la estabilidad monetaria y la aplicación de políticas de reforma fiscal, reducción de cargas sociales, desregulación de controles estatales, y otros, que analizaremos en detalle más adelante.

En un primer momento la mayoría de las economías golpeadas por la crisis intentaron aplicar remedios keynesianos. Sin embargo, el año 1975, será la dictadura militar chilena la que aplicará medidas de corte neoliberal para enfrentar la situación.

Posteriormente, en 1979, con la llegada al poder de Margate Thatcher en Inglaterra, por primera vez un país capitalista avanzado se comprometió públicamente a poner en practica el programa neoliberal. Un año más tarde, en 1980, Ronald Reagan fue elegido presidente de EEUU. A principios de la década de 1980 la mayoría de los países de Europa del Norte, bajo regimenes de derecha, allanaron el camino para impulsar reformas de carácter neoliberal. Los años ochenta constituyen para los países centrales una década de predominio de las ideas de corte neoliberal.

Este giro ha sido caracterizado como un cambio en el modo de producción capitalista histórico. Del colapso del modelo de capitalismo fordista-keynesiano al modelo de

¹⁰ *Ibíd.*

capitalismo flexible y desregulado¹¹. La ideología del segundo modo de producción es el neoliberalismo y su proceso objetivo, cotidianamente palpable, es la globalización.¹²

¿Cuáles son en concreto las realizaciones de los gobiernos neoliberales de la época? Para el historiador Perry Anderson, el caso inglés representa la aplicación más pura del modelo y constituye a la vez una experiencia pionera en los países desarrollados (sobre América Latina, y en particular el caso chileno se hablará más adelante).

“los diferentes gobiernos dirigidos por la señora Thatcher refrenaron la emisión de la masa monetaria, elevaron las tasas de interés, redujeron drásticamente los impuestos sobre los ingresos mas altos, abolieron los controles sobre los flujos financieros (entrada y salida de capitales), elevaron fuertemente la tasa de desempleo, aplastaron las huelgas, pusieron en vigor una ley antisindical, e impusieron recortes en los gastos sociales”¹³.

Del mismo modo, se aplicó un fuerte programa de privatizaciones, incluyendo industrias básicas, como el acero, la electricidad, el petróleo y el agua potable. Por su parte, el gobierno de Reagan también redujo los impuestos a las ganancias altas, elevó las tasas de interés y recortó importantes áreas del gasto social.

En Europa, los gobiernos de derecha de la época pusieron en marcha el programa neoliberal con algo más de moderación. Algunos gobiernos de corte socialdemócrata, reanunciaron a toda lógica keynesiana y se entregaron con entusiasmo en los brazos de la nueva ideología, el caso del gobierno de Partido Obrero Socialista Español, es ejemplificador en este caso.

En Australia y Nueva Zelanda, el mismo esquema neoliberal fue aplicado con fuerza brutal por los propios gobiernos laboristas. En Nueva Zelanda el Estado Social fue desarticulado de manera más completa y voraz que en Gran Bretaña.

c) Las políticas de ajuste estructural en América Latina.

La crisis que se desencadenó en la Región a principios de los ochenta, dio comienzo a un complejo período de desequilibrios y ajustes que, en la mayoría de los casos, llevó a los países a emprender reformas estructurales encaminadas a configurar economías más estables y mas integradas al entorno internacional¹⁴. Lentamente el carácter de esas reformas fue sumándose al carro victorioso de políticas neoliberales que reinaban en el

¹¹ Un profundo análisis de esta transición, y la caracterización de ambos modelos en Harvey, David. “La transformación económico-política del capitalismo tardío en el siglo XX”, en **La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural**, Amorrortu, B.Aires, 1998. pp.141-222.

¹² En este sentido resulta útil distinguir entre neoliberalismo y globalización. La segunda se caracteriza por la acelerada transformación seguida de la masificación en el uso de tecnologías de punta (informáticas, comunicacionales, etc.), que se ha caracterizado como capitalismo tardío. La globalización supone un énfasis en la trasnacionalización e internacionalización de la economía bajo la forma de constitución de bloques regionales abiertos a los mercados mundiales. El neoliberalismo, por su parte, constituye el componente ideológico y tecnocrático del nuevo estadio del capitalismo. Sobre esta distinción se sigue en parte, el análisis hecho por Gallardo, Helio. Democracia y democratización en América Latina. Rev. **Dibujando nuestra Historia N°3**, 1996.

¹³ Anderson, Perry, Op.cit. p.3

¹⁴ VVAA. **América latina y el caribe. Quince años después. De la década perdida a la transformación económica**. CEPAL / FCE, México, 1996. p.7 y ss.

primer mundo. Entrada la década del noventa la mayoría de los países latinoamericanos tenían gobiernos de corte neoliberal¹⁵.

Sin embargo, fue Chile el país pionero en materia de políticas de ajuste estructural de carácter neoliberal. A partir de la llegada del equipo económico neoliberal al poder (1975), la dictadura militar aplicó con dureza los lineamientos principales del modelo, generando una verdadera revolución económica en el país. La inspiración teórica de la experiencia del gobierno de Pinochet fue más directamente norteamericana. La figura de Milton Friedman era entonces una referencia más directa que Von Hayek. La experiencia chilena fue de mucho interés para los asesores de Thatcher en Inglaterra, de hecho “se tejieron excelentes relaciones entre los dos gobiernos durante los ’80”¹⁶. La aplicación del modelo en el marco de una dictadura que atentaba cotidianamente contra los derechos humanos no complicó en demasía tampoco a los ideólogos neoliberales. “tanto Friedman como Hayek pudieron admirar la experiencia chilena sin sucumbir ante una incoherencia de orden teórica y sin comprometer sus principios”¹⁷. Ellos pudieron justificar aún más su admiración porque la economía chilena conoció un crecimiento relativamente rápido durante la primera etapa del gobierno de Pinochet, hasta la crisis de 1983.

Los programas de ajuste en América Latina han contemplado, entre otros elementos:

- a) La eliminación o reducción considerable de los obstáculos a la libre circulación de capitales y bienes y servicios;
- b) Una redefinición del rol del Estado. Un Estado fuerte en materia de control social y débil en materia de regulación económica.
- c) Gibarización del propio Estado, es decir, disminución de los activos del Estado mediante privatizaciones y reducción de su planta de trabajadores, mediante sucesivas “modernizaciones”.
- d) Privatización de empresas estatales y de servicio básicos a cargo del sector público. Servicios educacionales, de salud, sistema de pensiones, servicios sanitarios, transporte colectivo, vialidad, electricidad, etc.
- e) Reducción o eliminación del poder de los sindicatos y de los movimientos sociales.
- f) Flexibilización del mercado del trabajo mediante diversos mecanismos de externalización productiva: subcontratación, trabajo part-time, etc., lo que genera importantes grados de precarización laboral.
- g) Desregulación de áreas estratégicas de control de la economía. Libertad de precios y de emprendimiento.

Con diferentes matices, este conjunto de medidas ha pretendido dejar en el olvido el período precedente en Latinoamérica, caracterizado por las políticas desarrollistas impulsadas desde la CEPAL, y los modelos políticos de corte nacional-populares. Tanto el desarrollismo como el nacional-populismo pueden ser consideradas la variante latinoamericana de la ola keynesiana de pos-guerra. Ello, debido a que entre otras medidas, se promueve la industrialización, mediante la política de sustitución de importaciones; se concede vital importancia a la planificación pública y al rol del Estado en la economía, se busca la integración social, mediante la movilización de masas; se tiende al pleno empleo, se amplían considerablemente las redes de protección social a los

¹⁵ Carlos Menem en Argentina en 1989, Carlos Salinas de Gortari en México en 1988, Carlos Andrés Pérez en Venezuela en 1989, Alberto Fujimori en Perú en 1990, Fernando Collor de Melo en Brasil, 1990; entre otros. Todos estos gobiernos tuvieron desafortunados finales, se tornaron rápidamente impopulares, producto del impacto de la política económica y de la corrupción.

¹⁶ Anderson, Perry, op.cit.p.6

¹⁷ Ibíd.

trabajadores, a la clase media y los sectores populares, se fomenta la sindicalización, etc.¹⁸. Todo aquello, de la mano de elementos que son diagnosticados como negativos e inherentes al modelo: la inflación; la lógica parasitaria de los movimientos sociales frente al Estado y el aumento irracional del gasto fiscal; el clientelismo político y el asistencialismo social; el populismo y la excesiva burocracia del sector público.

En el capítulo siguiente la atención se concentrará en uno de los factores claves para entender el cambio desde el modelo keynesiano al de capitalismo flexible. La crisis de la planificación pública.

3. EL SISTEMA NEOLIBERAL. KEYNESIANISMO VERSUS DESREGULACIÓN.

a) El diagnóstico de los males del Estado Social.

En el lapso de tiempo transcurrido desde la segunda guerra mundial, el Estado social ha constituido la más importante fórmula pacificadora de las democracias capitalistas avanzadas. Para Clauss Offe, el Estado keynesiano se erigió como el gran contenedor del conflicto de clases en las sociedades capitalistas industriales de mediados del siglo 20¹⁹. En el caso latinoamericano el Estado se convirtió en el principal motor de la integración social de los sectores excluidos. Esta lógica se constituye mediante la generación de un aparato jurídico-técnico al interior del propio Estado, que amplía la red de protección social a aquellos ciudadanos que se encuentran en situaciones de especial necesidad o vulnerables frente a las lógicas del mercado. Esta ampliación de las garantías sociales se realizó mediante la generación de sucesivas políticas sociales en áreas estratégicas: salud, educación, vivienda, pensiones, etc. Por otro lado, el Estado social de los países capitalistas avanzados reposa en el reconocimiento del papel formal que juegan los sindicatos, tanto en las negociaciones colectivas entre trabajo y capital como el proceso de legitimidad política del sistema.

La grave recesión económica experimentada a mediados de los setenta provocó, como se ha visto, un renacimiento de las doctrinas económicas neoclásicas y monetaristas, muy poderoso tanto en el plano intelectual como político. Estas doctrinas apuntan en el sentido de una crítica radical al modelo keynesiano y al Estado de Bienestar, que se contempla como la enfermedad que dicho Estado pretende curar: en lugar de armonizar eficazmente los conflictos de la sociedad de mercado, no hace sino agravarlos e impedir a las fuerzas de la paz y el progreso social (o sea el mercado) que funcionen adecuadamente. Dos son las causas principales de ésta situación. Primero, el Estado echa sobre el capital una carga de impuestos y regulaciones administrativas que frenan la lógica invasora e inhiben el emprendimiento²⁰. En segundo término, el Estado concede simultáneamente a

¹⁸ Sobre el carácter del desarrollismo latinoamericano y chileno y su materialización en el espacio urbano, hemos hablado largamente en otro texto. Raposo, Alfonso y Valencia, Marco. "Subjetividad popular y representaciones urbanas. Hacia una interpretación contextual de la obra arquitectónica y urbanística de CORMU en Santiago". En Raposo Alfonso / Valencia, Marco, **La interpretación de la obra arquitectónica. Las realizaciones de CORMU en Santiago**, 1966-1976, ed. UCEN, Santiago, 2005, pp. 314-389.

¹⁹ Esta tesis en Offe, Claus. "Algunas contradicciones del moderno Estado social.", en Offe, Claus **La sociedad del trabajo. Problemas estructurales y perspectivas futuras**. Alianza ed, 1989. p.371

²⁰ La siguiente afirmación de Ronald Reagan es ilustrativa al respecto: "No tenemos problemas con el Estado, el Estado es el problema", en Comblin, José. op.cit. p.26

trabajadores y sindicatos unas expectativas, derechos y posición de poder que frenan la disposición al trabajo²¹.

La conjunción de ambos efectos conduce a una dinámica de crecimiento cada vez más encogido y de expectativas continuamente en alza, a una sobrecarga de expectativas económicas (inflación) así como a una sobrecarga de expectativas en el plano político²² (populismos, ingobernabilidad). Expectativas que se hacen cada vez más difíciles de satisfacer en función de las prestaciones que tiene la sociedad.

La postura neoliberal sostiene finalmente que el estado keynesiano no representa una fuente especial y autónoma de bienestar que haga de los ingresos y los servicios unos derechos ciudadanos, si no que depende en sí mismo sumamente de la prosperidad y del mantenimiento del crecimiento económico.

Por último la generación de políticas sociales universales frente al desempleo, hacen que la cesantía resulte más tolerable para muchos asalariados, obstruyendo parcialmente el mecanismo del ejército industrial de reserva.

b) La crisis del Estado planificador en América Latina.

La crisis del Estado planificador acontece conjuntamente con la hegemonía del modelo de economía de libre mercado. Parece ser un acuerdo entre los expertos, que se ha asistido, en las últimas dos décadas, a un proceso de creciente deslegitimación del modelo de estado social o de bienestar europeo y su contraparte latinoamericana. Para el caso de nuestro sub-continente el estado planificador fue concebido principalmente desde la CEPAL, y se plantea como el gran motor del proceso de desarrollo que debían enfrentar nuestras sociedades. *“Convierte al Estado, simultáneamente, en demiurgo y en síntesis de la sociedad civil, en Gran Conductor y Gran articulador, en meta-actor (que coordina y arbitra a los diferentes agentes en el proceso de desarrollo) y en mega-actor (que concentra buena parte de la actividad económica nacional).”*²³

La condición periférica y dependiente de las sociedades latinoamericanas hizo que desde muy temprano el Estado adquiriera funciones primordiales en las tareas de modernización y desarrollo. Esto condujo a asumir una serie de tareas fundamentales, entre otras²⁴:

- a) Generar un aparato productivo moderno, que permita contribuir a consolidar una política de sustitución de importaciones, que conduzca a las economías nacionales integrarse competitivamente al comercio internacional.
- b) Integrar a la población nacional en función de una estructura con primacía urbana y trabajo asalariado, y con ejecución de obras de infraestructura que requiera de inversiones titánicas.
- c) Redistribuir parte de los beneficios del crecimiento, sobre todo mediante el manejo de mecanismos impositivos y arancelarios y de suministro generalizado de servicios básicos

²¹ En la campaña presidencial de 1979, Thatcher proclamaba: *“¡El laborismo no funciona, la mano de obra no trabaja!”*, en Offe, Claus. op.cit. p.376.

²² Offe, Claus. Op.cit. P.374

²³ Hopenhayn, Martín. **Ni apocalípticos ni integrados. Aventuras de la modernidad en América Latina.** Ed. FCE, Santiago, 1992. p.186

²⁴ Se sigue la certera caracterización de Hopenhayn, Martín, op.cit p.185

- d) Garantizar reglas estables y mecanismos claros en materia de política monetaria y financiera
- e) Conciliar intereses de actores sociales o agentes económicos que varían y se recomponen al calor de la propia modernización.
- f) Armonizar el desarrollo capitalista entre los distintos sectores y ramas de actividad, así como entre las diferentes regiones del país.

En palabras de Enzo Faletto: *“la simple constatación del significado que en Latinoamérica adquiere el Estado ha llegado a postular que el Estado es no sólo la expresión política de la sociedad, sino que además organiza al conjunto de la sociedad”*²⁵, desde la conformación del sistema urbano-industrial a la complejización de la propia sociedad civil; mediante la consolidación de los sectores medios y de la clase obrera.

Siendo el Estado un agente decisivo en ese proceso, los modelos reflejados por el Estado de Bienestar y las formas keynesianas de intervención eran manifiestamente insuficientes para las tareas que el Estado desarrollista latinoamericano se propuso.

Desde el discurso neoliberal (y no sólo desde ahí) se ha atacado la efectiva concreción de las metas que las sociedades de los sesenta impusieron a la planeación pública. La dificultad de compatibilizar el rol político con el rol técnico, los problemas de ineficiencia e ineficacia de la burocracia, el asistencialismo y el clientelismo, la corrupción, la brecha entre crecimiento y redistribución, son sólo algunos de los aspectos que han puesto en tela de juicio la viabilidad de la planificación pública.²⁶

Este ataque ideológico ha ido de la mano, claro está, con la aplicación de políticas neoliberales que ha reducido la importancia material y simbólica del Estado en las sociedades latinoamericanas. Privatización de empresas públicas, disminución y/o precarización de los trabajadores del sector público, desregulación de los marcos normativos y técnicos de intervención del sector público en la economía.

Este proceso ha sido analizado, desde la historia de las políticas sociales en Chile, como el cambio desde una matriz de políticas sociales de corte universalista, hacia una generación de políticas de corte asistencialista y subsidiaria. La primera de ellas se caracteriza por la aplicación de políticas sociales dirigidas a satisfacer necesidades del conjunto de la población y corresponde al periodo 1950-1973; la segunda que se inaugura en 1973 supedita la política social al funcionamiento de la economía.²⁷ Bajo esta lógica, la concepción central era lograr una reducción del tamaño y acción del Estado, una focalización de los recursos fiscales de carácter social en los grupos más pobres de la población y la provisión de servicios sociales de manera descentralizada (en Chile la municipalización de la atención primaria de salud y de la educación fiscal), y en lo posible a través de instituciones privadas.

Sin embargo, lo que ha estado en juego no es sólo un tema de tamaño o importancia del estado en materia de desarrollo económico; sino algo mucho más profundo que eso, una cultura del desarrollo asociada a una forma específica de articulación del Estado con la sociedad civil. Esa cultura del desarrollo, inducida y diseminada por el propio Estado

²⁵ Faletto, Enzo. **Especificidad del Estado en América latina**, CEPAL, 1988, p.18.

²⁶ Ver entre otros a Gallardo, Helio “América Latina en la década de los noventa” Serie: **Dibujando nuestra historia N° 3**, Santiago, 1996 pp. 2-16

²⁷ En Scholnik, Mariana et al. **Una propuesta de tipología de las Políticas Sociales en Chile**. UNICEF, Santiago, 1994.

Planificador, expresa sus grietas de diversa formas en el seno de nuestras sociedades. Como lo señala recientemente el PNUD *“En las últimas décadas del siglo 20 se observa una ruptura con la construcción político estatal de un imaginario público, desplazado por un imaginario privado”²⁸*. Tal privatización obedece a la construcción política promovida desde la ideología neoliberal. Si antes se hacía pie en la intervención estatal para ampliar el ámbito público, ahora se consagra la experiencia del mercado, haciendo del individuo la figura central del imaginario.

Esta compleja fractura cultural del Estado Planificador, como imagen y como utopía, ha desbarrancado consigo a la tradición de la planificación estatal, tan promisoría en Latinoamérica en los años sesenta. Junto al imaginario político de integración social (*nacional –populismo*) y económico (*desarrollismo*) se ha despeñado también la gran ingeniería social de la planificación.

b) Redefinición del rol del Estado en el capitalismo neoliberal. La experiencia pionera de Chile.

En Chile, en una década, 1974-1984, los neoliberales consiguieron llevar a la práctica uno de sus postulados fundamentales: la reducción de las principales funciones socioeconómicas del Estado. Sin embargo, esta retirada del rol regulador de la economía, no significa la desaparición del estado en el campo económico, sino un cambio de función. Si bien, se recortan las lógicas de regulación sobre la libertad de circulación de los capitales, por otro lado, las empresas trasnacionales y los grupos monopólicos locales recibieron cuantiosos subsidios del Estado. Ello, mientras se reducían violentamente las protecciones universales heredadas del keynesianismo. Además, los neoliberales mantuvieron y reforzaron todas las facultades políticas represivas para asegurar el éxito del modelo.

“ya en los primeros años, la dictadura abrió el mercado interno a la competencia de las importaciones y renunció a la fijación de precios; abandonó a su suerte a la industria nacional y a los campesinos beneficiados con la reforma agraria; suspendió gran parte de los derechos laborales”²⁹

Durante los primeros diez años de la dictadura se logró dismantelar las ampliaciones de la propiedad estatal conseguidas bajo los gobiernos de Frei y Allende y preparar las condiciones para nuevas reducciones: devolución de los bancos y compañías de seguros, algunas decenas de industrias intervenidas, requisadas o adquiridas por los grupos financieros privados.

Con la crisis de 1982, la llamada crisis de la deuda, los neoliberales se ven obligados a intervenir la banca privada, a fin de salvar la alicaída economía, que llegó a un desempleo cercano al 30%.

Con la llegada de un nuevo equipo económico en 1985 la ola de privatizaciones se acrecienta, incluyendo el sistema de pensiones, la salud y la educación superior.³⁰

²⁸ PNUD. **Desarrollo Humano en Chile, 2002. Nosotros los chilenos. Un desafío cultural.** P. 61

²⁹ Cademartori, José. **Chile: Una economía depredadora;** Ed. ICAL, 1998, pp.72-74.

³⁰ Entre las empresas públicas que fueron traspasadas por el gobierno de Pinochet a los grupos privados estuvieron algunas de las más significativas en el desarrollo nacional de la segunda mitad del siglo 20. Entre las treinta que pasaron a manos privadas desde 1985 a 1990, destacan la Empresa Nacional de Electricidad

Con la Constitución de 1980, la dictadura militar impone las bases del estado autoritario y del modelo neoliberal. Paralelamente avanzan en la desregulación del mercado de trabajo, la privatización del sistema de pensiones y la desnacionalización de las reservas mineras.

Sin embargo, el decaimiento del Estado en el imaginario social es considerablemente mayor que su debilitamiento efectivo. Los gastos militares, por ejemplo no disminuyen. El aparato de Estado se transforma como función de las exigencias de la nueva fase de modernización *“que incluye que la lógica de eficiencia del subsistema político económico se apodere del subsistema político.”*³¹ De ahí que el gasto público en materia de políticas sociales se recorte, *“pero que crezcan las regalías a los nuevos exportadores, a la franquicias tributarias a la inversión extranjera y que acentúe el carácter regresivo de los impuestos, y se modernicen y fortalezcan los aparatos judiciales, policiales y militares fundamentalmente represivos”*.³²

Es así como se reconfigura la naturaleza del rol de Estado en la década de los ochenta. Por un lado, un Estado ausente en materia de regulación de las áreas privatizadas de la economía. Por otro lado un estado que interviene a favor de la consolidación del nuevo modelo (intervención de la banca, política de erradicaciones). La planeación puesta en tela de juicio da paso a nuevas tecnologías de dominación más sofisticadas, en que la función del sector público se diluye en materia de regulación económica y de derrama en el terreno de la reproducción bio-política.

La orientación de las políticas sociales transita hacia la focalización sobre la pobreza dura y la expansión de políticas de corte subsidiario. La represión sobre los sectores populares se acrecienta en la medida en que la resistencia a las políticas económicas tiende a expandirse en las grandes ciudades.

4.- EL CASO CHILENO. LA REVOLUCIÓN NEOLIBERAL DE LA DICTADURA MILITAR.

a) El neoliberalismo chileno. El origen y consolidación de los Chicago Boys.

El 29 y 30 de Marzo de 1956 se firmó un convenio de intercambio académico entre la Universidad de Chicago, la Administración para la Cooperación Internacional y la Universidad Católica de Chile, que vinculó los departamentos de economía de ambas universidades por más de una década. El acuerdo establecía como objetivo principal el envío de egresados chilenos a la Universidad de Chicago y la creación de un Centro de Investigaciones Económicas, localizado en Santiago, bajo la guía de la universidad estadounidense.

(Endesa), sus filiales y las compañías distribuidoras del sector eléctrico, la compañía de Acero del Pacífico (CAP), la Industria Azucarera Nacional (IANSA), la Línea Aérea Nacional (LAN), la Compañía de Teléfonos de Chile (CTC), la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), Telex Chile, Laboratorio Chile y el Instituto de Seguridad del Estado. *“Detrás de cada una de ellas y de las otras privatizaciones y “normalizaciones” de entonces, existe una historia que se tejó de espaldas a la ciudadanía que no estaba informada sobre lo que realmente estaba ocurriendo”*

En Monckeborg, María Olivia. **El saqueo de los grupos económicos al Estado chileno**. Ed. B, Santiago, 2001, P.59

³¹ Gallardo, Helio. Op.cit. p.6

³² *Ibíd.*

“Para la Universidad Católica el convenio representaba una aspiración crecientemente deseada: la modernización académica e institucional desde una visión diferente al desarrollismo y al marxismo.”³³

Para la Universidad de Chicago el objetivo de influir en la elite intelectual de economistas latinoamericanos apuntaba a expandir el discurso neoliberal hacia sociedades que estaban fuertemente influenciadas por el ideal desarrollista Cepalino. La receta desde Chicago era clara: había que poner el acento en la disminución del tamaño y la influencia del Estado en la economía, privatizar y descentralizar la actividad económica, defender y promover la propiedad privada y asignar el mercado el papel protagónico que la teoría neoliberal le asigna. *“El evidente interés norteamericano por Chile sugiere (...) neutralizar la manifiesta influencia de la CEPAL, con sede en Santiago, como la de la Facultad de Economía de la Universidad de Chile. Instituciones que aplicaban en docencia e investigación un enfoque estructuralista.”³⁴*

En los mismos años en que se concretaba el convenio, el proyecto desarrollista chileno, pese a su pujante ritmo modernizador, inició un complejo ciclo recesivo a mediados de la década de 1950. Es así como en el segundo gobierno de Ibáñez se consulta la asesoría de un grupo de economistas estadounidenses de enfoque monetarista, con el fin de poner fin a la espiral inflacionaria. La llamada misión Klein-Sacks (1955-1958) recomendó el control de los salarios y la eliminación de los reajustes automáticos y la reducción de los gastos públicos, entre otras medidas de inspiración neoliberal.

Sin embargo, las reformas monetaristas no tendrían mayor éxito en el marco de la creciente ola de movilizaciones sociales que tensionaban los marcos del pacto nacional-populista chileno. Pese a todo, la polémica suscitada encontró opiniones favorables a las medidas monetaristas en parte de la elite empresarial y política chilena. Este hecho y el convenio con la Universidad de Chicago pueden ser considerados los primeros atisbos de la expansión de la ideología neoliberal en la elite chilena

El contrato entre las universidades estipulaba originalmente una duración de tres años, hasta 1958. Sin embargo el convenio se extendió hasta 1964. Durante ese lapso *“entre veintiséis a treinta economistas chilenos se educaron en Chicago, de los cuales al menos quince alcanzarán posteriormente amplia notoriedad como académicos, consultores internacionales, funcionarios públicos o ejecutivos de empresas nacionales”³⁵*

Tras la llegada a Santiago algunos de ellos fueron contratados como académicos de la Universidad Católica, mientras otros se dirigieron hacia la empresa privada, el Banco Central y, unos pocos, a la Universidad de Chile. El grupo que se concentró en la Universidad Católica, logró en 1965 obtener el control de la Facultad de Economía, eligiendo como decano a Sergio de Castro, uno de sus principales líderes, quien posteriormente en 1975 sería el primer ministro neoliberal de Pinochet.

Desde la hegemonía conseguida en la UC, los Chicago Boys más activos deciden salir del mundo académico y entrar en el debate político de la derecha chilena. La creación, por parte de un grupo de neoliberales en 1963 del CESEC (Centro de Estudios Socio

³³ Cáceres Quiero, Gonzalo. **El neoliberalismo en Chile: implantación y proyecto 1956-1983.** En Rev. Mapocho, nº 36, Santiago. P.2

³⁴ *Ibíd.*

³⁵ *Ibíd.* p.3

Económicos) buscó ampliar el campo de influencias y diseminación ideológica hacia el empresariado y la clase política. El centro que divulgó el ideario neoliberal duró hasta 1970, “año en que fue disuelto y sus archivos auto destruidos”.

El debate sobre el programa presidencial de Jorge Alessandri en 1970 expresó las dificultades que el discurso neoliberal ortodoxo tuvo para imponerse en sectores de la derecha que aun creían en el ideario industrialista de CORFO.

La influencia neoliberal se hizo sentir aún más fuerte durante la Unidad Popular. Tanto los contactos con el gremialismo como con el partido nacional consolidan el discurso monetarista como la alternativa al nacional - populismo reinante.

A mediados de 1972 un equipo de profesionales neoliberales, que incluía a militantes del Partido Nacional, independientes de derecha y demócratacristianos –con apoyo empresarial- desarrollo un documento base para la discusión de un programa económico alternativo que sirviera de base a un hipotético futuro gobierno “cívico-militar”. En el invierno de 1973 “El ladrillo” estuvo concluido, iniciándose su distribución en medios civiles y militares.

Apenas hubo asumido el primer gabinete de la junta militar, este grupo de economistas buscó seducir con su propuesta a las nuevas autoridades. En esta aspiración encontraron el apoyo de una serie de altos oficiales de la marina, quienes recibieron copias del plan del equipo económico y lo utilizaron para obtener la tuición de la marina sobre la política económica de los primeros tiempos de la dictadura³⁶. Es así como en los días inmediatamente posteriores al golpe de Estado, fueron convocados al gobierno, por el Ejército y la Marina, (responsable de la conducción económica del nuevo régimen) algunos importantes economistas neoliberales.

Los jóvenes economistas neoliberales salieron victoriosos en la disputa por la conducción económica del nuevo régimen. Ello a pesar de la oposición de importantes sectores empresariales y de las fuerzas armadas, entre los que se contaban el General Leight y la DINA, quienes sostuvieron una férrea defensa del nacionalismo y el estatismo. “*En sus primeras reuniones con la Junta, el equipo económico deslumbró a su audiencia por su brillantez y por su esplendido manejo de todos los aspectos técnicos de la política económica. En confrontación con los defensores de las formulas gradualistas o estatistas demostraron una meridiana superioridad (...) Pinochet y sus colegas se dejaron impresionar por el uso que los economistas supieron hacer de su supuesta autoridad científica así como por su ilimitada arrogancia*”³⁷

Su incorporación al sector público fue paralela a la incorporación de otros profesionales de diversas visiones. Los neoliberales tomaron como base de operaciones algunas reparticiones claves, tales como ODEPLAN, el Banco Central y el Ministerio de Hacienda. En todas ellas, los Chicago presentaron un discurso y un proyecto claramente determinado, además de un alto grado de cohesión interno y una importante capacidad de gestión.

³⁶ Esta versión de los lazos entre la marina y los Chicago Boys se encuentra entre otros en Valenzuela, Arturo. “Los militares en el poder. La consolidación del poder unipersonal.”. En Drake, Paul y Jaksic, Iván. **El difícil camino hacia la democracia en Chile**, ed FLACSO, Santiago, 1993 pp.128-144

³⁷ Valenzuela, Arturo. Op.cit. p.132

Entre los economistas más destacados de la ofensiva neoliberal sobre el sector público destacan las figuras de Sergio De Castro, ex decano de la Facultad de economía de la Universidad católica, quien en las primeras reuniones impresionó a Pinochet y tuvo la suficiente audacia como para refutar las objeciones del propio general.³⁸ De Castro era reconocido como líder entre sus pares. En 1955 fue becado a la Universidad de Chicago gracias a la visita de Arnold C. Harberger³⁹, *“con quien llegaría a ser amigo (...) pese a todo lo que se ha dicho después, De Castro no se inspiraba tanto en Milton Friedman, (...) sino en su maestro y amigo Larry Sjastaad, cuya inflexibilidad teórica era altamente conocida en Chicago”*⁴⁰. A poco andar De Castro ocupa importantes cargos en Economía y Hacienda.

En ODEPLAN, que en los inicios del gobierno militar, era dirigido por el ex marino Roberto Kelly, un importante núcleo de jóvenes neoliberales estaba comandado por Emilio Sanfuentes, uno de los organizadores del equipo que produjo “el ladrillo”. El principal de esos jóvenes era el jefe del departamento de estudios, que había regresado de Chicago en Octubre de 1973, directamente a ese cargo. Su nombre era Miguel Kast. Era considerado el producto más brillante de su generación. Formado en los años sesenta en la Universidad Católica. *“Había estado en los orígenes del gremialismo y se le consideraba un cerebro organizativo. Junto con el cargo de ODEPLAN, Kast asumió tareas en algunos de los aparatos más cercanos al mundo militar”*⁴¹. Esta intimidad con el poder facilitó su ascenso veloz. Gracias a su intervención otros talentos jóvenes fueron entrando a diferentes áreas de la gestión económica de la dictadura.

Tanto Harberger como Kast serán responsables de las radicales reformas realizadas en el terreno del Desarrollo Urbano unos años más tarde. Mas adelante veremos cual será su rol en el desmantelamiento de la planificación urbana en Chile.

b) ¿Por qué la junta militar se sintió atraída por la doctrina neoliberal?

Esta interrogante ha sido abordada por diversos estudios en las últimas décadas. Algunos textos recientes interrogan la aparente paradoja entre las nociones autoritarias de la Doctrina de Seguridad Nacional, de los militares golpistas, que se sostenía sobre un aumento de las actividades y el papel de Estado y la radical crítica al estatismo propugnada desde el neoliberalismo.

El rechazo de gran parte del alto mando militar a los políticos y la política después de la crisis institucional de principios de los setenta explica en parte la atracción por una doctrina aparentemente apolítica, tecnocrática y científica como la de los Chicago Boys chilenos.⁴²

³⁸ Cavallo, Ascanio et alt. **La Historia oculta del Régimen militar**. Ed De Bolsillo, Santiago, 2003

³⁹ Arnold C. Harberger, economista estadounidense y docente de la Escuela de Chicago es considerado la figura más importante en el programa de intercambio entre la Universidad Católica y la de Chicago. Sus lazos con Chile se extienden desde la década de los cincuenta. Casado con chilena, se encargó personalmente de reclutar a candidatos chilenos interesados en realizar estudios de postgrado en Chicago, obteniendo para ello financiamiento de los Ministerios de Planificación y Hacienda. Con posterioridad al golpe de estado, Harberger acostumbraba a entrevistar a los candidatos en la habitación del hotel donde residía durante su estadía en la capital. El objetivo era orientar a los futuros doctorandos *“hacia planes de estudio orientados a la formulación de políticas o hacia ramas más teóricas de la ciencia económica”*, En Valenzuela, Arturo. Op.cit. p.134.

⁴⁰ Cavallo, Ascanio et alt. Op.cit.p.114

⁴¹ Ibid. P.113

⁴² Esta hipótesis en “Por qué los militares necesitaban a los Chicago Boys”, en Angel, Alan. **Chile de Alessandri a Pinochet. En Busca de la utopía**. Ed. Andrés Bello, Santiago, 1993, pp.93-105.

Las doctrinas con la que los militares estaban más familiarizados eran las de la seguridad nacional. Se las ha definido como una creencia en el concepto esencialista de nación, que se le considera amenazado por la demagogia política y la amenaza antinacional. Además considera la desigualdad social como parte de un orden natural; apoya la existencia de un gobierno autoritario y da una visión crítica de la democracia y considera la marxismo como la principal amenaza para la sociedad.

La creencia en estas nociones autoritarias generalmente se asocia con un aumento de las actividades y del papel de Estado; el Chile de Pinochet relativiza esta concepción.

La conversión de los militares a la doctrina monetarista no fue camino fácil. Así por lo menos lo ha narrado Verónica Valdivia en un reciente estudio⁴³. A juicio de la historiadora la doctrina neoliberal fue vista con recelo por gran parte del alto mando de las fuerzas armadas, incluidos los generales implicados en la conspiración para derrocar a Allende. De allí que se planteó que el peso de la herencia Ibañista en los militares era importante aun en la década de los sesentas. El nacionalismo industrialista, el corporativismo y el keynesianismo social eran considerados piezas fundamentales del sentido de lo nacional que propugnó el Ibañismo. Esta noción de lo patriótico como nacionalismo-productivista era claramente opuesta al neoliberalismo dogmático de los Chicago Boys. Los generales de esta corriente eran principalmente del ejército y de la fuerza aérea. El Comandante en Jefe de la Aviación, General Gustavo Leigh, representó esta visión frente a Pinochet durante los primeros meses del golpe.

En el caso de la Armada existe un antecedente anterior al golpe. A fines de 1972 esta rama de las fuerzas armadas solicitó a un grupo de economistas monetaristas, un programa económico para ser puesto en vigencia luego del derrocamiento. Ese hecho ha relevado la hipótesis de la existencia de un grupo de militares proclives al modelo neoliberal antes del golpe de Estado. Sin embargo el llamado "Ladrillo" (nombre con el que se conoció el documento de los economistas), no fue lo que mas tarde simbolizó (una especie de programa de refundación de la economía nacional) sino un documento que *"contenía una serie de medidas de estabilización que pasaban por una neutralización al avance del poder del Estado ocurrido durante la Unidad Popular y no como un modelo alternativo de desarrollo."*⁴⁴

La tesis de la Doctrina de la Seguridad Nacional, impuesta por EEUU al calor de la guerra fría, coexistió con el Ibañismo al interior de los militares, lo que supuso una distancia con las doctrinas monetaristas hasta la crisis económica de 1975. El ocaso definitivo de la militaridad nacional-productivista no comenzó sino hasta después del golpe militar. Los primeros años del Régimen constituyeron su derrota final y la emergencia de una nueva cosmovisión: la neoliberal y de contrainsurgencia, asociada al general Pinochet. *"Entendemos por Pinochetismo aquellas tendencias castrenses que entendían la modernización preferentemente en términos económico-tecnológicos, que veían en la represión el instrumento mas eficaz para combatir el pensamiento marxista y los conflictos sociales, y por lo mismo, creían en un desarrollo social fruto de la acción individual y no de la colectiva comunitaria, lo cual produciría la ansiada desmovilización a través de la desorganización social"*⁴⁵

⁴³ Valdivia, Verónica. **El golpe después del golpe. Leigh vs. Pinochet 1960-1980**. Ed. LOM, 2003. En especial ver el capítulo "Giro, giro, ¡Salto! Estatismo, neoliberalismo, Fuerzas Armadas." pp.97-149.

⁴⁴ *Ibíd.*

⁴⁵ *Ibíd.* P.18-19.

c) La llegada de los Chicago Boys al poder.

EL grupo de economistas chilenos con estudios en la Universidad Católica de Santiago y en Chicago, y con valiosa experiencia en el mundo político, empresarial y comercial, se habían estado reuniendo desde 1972 para preparar el programa de un nuevo gobierno derechista. Hasta Julio de 1974 el ministro de hacienda del gobierno militar fue un oficial naval; posteriormente asumió el primero de los tecnócratas, Jorge Cauas, vinculado al PDC. En el Ministerio de Economía, el ejecutivo del grupo Edwards, Fernando Leniz tenía como asesor a Sergio de Castro, quien lo reemplazó en Abril de 1975. *“De Castro era un monetarista convencido y una autoridad en materia de normativa económica”*⁴⁶. Con la llegada de De Castro la hegemonía de la escuela neoliberal no tuvo contrapesos. Su primer plan fue el shock económico de 1975.

El proyecto que los economistas de Chicago ofrecieron a los militares significaba una reestructuración completa de la economía, la sociedad y el sistema político. *“No sólo se modificaría lo realizado por la UP, sino la conducción total de la política chilena desde los años treinta.”*⁴⁷

La revolucionaria transformación no podía realizarse sino bajo un estricto control autoritario para eliminar las distorsiones ocasionadas por el populismo y crear las condiciones adecuadas para el libre despliegue de las fuerzas del mercado. Según Angel *“la reducción del sector público eliminaría la base de presiones sectoriales o populares por concesiones gubernamentales; la reorientación de los excedentes hacia el mercado de capitales robustecería el respaldo a las políticas militares y castigaría a las fuerzas que se le opusieran”*⁴⁸

En este sentido el monetarismo ofrecía un proyecto que a los militares garantizaba coherencia y disciplina y se la percibía como técnica y científica y, por lo tanto, neutral, apolítica.

Las primeras decisiones del equipo económico fueron la reducción de aranceles, la liberalización de precios y el inicio del proceso de privatizaciones de empresas públicas. El tipo de cambio se devaluó y unificó. Se promulgó además un nuevo código de inversiones, en busca de atraer nuevos capitales extranjeros. Las medidas adoptadas no frenaron la negativa marcha de la economía nacional: la inflación continuó en tasas muy elevadas en 1974 y 1975, el precio del cobre bajó y los ingresos por concepto de exportaciones bajaron. El alza internacional de los precios, asociada la estanflación internacional terminaron por hundir la economía y estimular a los Chicago Boys a imponer medidas de corte aun más radical. La llamada política de shock.

Las medidas fueron drásticas. El gasto real del gobierno se redujo en un 27% en 1975 y el déficit fiscal cayó de un 8,9% del PIB a un 2,9%. Los aranceles de las importaciones bajaron de un promedio de 70% en 1974 a 33% en 1976. Las tasas de interés se elevaron de un 49% a un 178% afines de 1975. La inversión pública se redujo a la mitad. La producción industrial cayó en un 25%. En 1975 los salarios bajaron a su punto mas bajo desde el inicio del gobierno, -62,9% del que tenían en 1970. A fines de 1975 el desempleo llegó al 18,7%.

⁴⁶ Angel, Alan. Op.cit. p.98

⁴⁷ Ibíd.

⁴⁸ Ibíd.

La imposición del plan de shock transformó los cimientos del régimen. La aspiración del grupo de militares de crear un gobierno en que distintos sectores tuvieran voz e influencia, al modo corporativista, se apagó con la toma definitiva del poder por parte de los neoliberales.

La DINA tuvo a más de una veintena de agentes constantemente en poblaciones y barrios populares, midiendo palmo a palmo el efecto de cada nueva política económica.

En Santiago, ese mismo año 1975, se inauguró la línea nº 1 del metro y la “Llama de la libertad”, símbolo del nuevo régimen⁴⁹. La dictadura neoliberal estaba en marcha. Sobre las transformaciones en materia de planeación urbana se concentrará la próxima parte de este texto.

⁴⁹ De Ramón, Armando. **Santiago de Chile**. Editorial Sudamericana, Santiago, 2000.

Bibliografía

Anderson, Perry. **Historia y lecciones del neoliberalismo**. s/r p.1.

Angel, Alan. "Por qué los militares necesitaban a los Chicago Boys" en **Chile de Alessandri a Pinochet. En Busca de la utopía**. Ed. Andrés Bello, Santiago, 1993, pp.93-105.

Cáceres Quiero, Gonzalo. **El neoliberalismo en Chile: implantación y proyecto 1956-1983**. En Rev. Mapocho, nº 36, Santiago.

Cademartori, José. **Chile: Una economía depredadora**; ed. ICAL, 1998, pp.72-74.

Cavallo, Ascanio et alt. **La Historia oculta del Régimen militar**. Ed De Bolsillo, Santiago, 2003.

Comblin, José. **El neoliberalismo. Ideología dominante en el cambio de siglo**. Ed. CESOC, Santiago, s/f.

De Ramón, Armando. **Santiago de Chile**. Editorial Sudamericana, Santiago, 2000.

Faletto, Enzo. **Especificidad del Estado en América latina**, CEPAL, 1988.

Gallardo, Helio. "Democracia y democratización en América Latina". Rev. **Dibujando nuestra Historia nº3**, 1996.

Gallardo, Helio "América Latina en la década de los noventa" Serie: **Dibujando nuestra historia N° 3**, Santiago, 1996 pp. 2-16.

Harvey, David. "La transformación económico-política del capitalismo tardío en el siglo XX", en **La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural**, Amorrortu, B.Aires, 1998.

Hopenhayn, Martín. **Ni apocalípticos ni integrados. Aventuras de la modernidad en América Latina**. Ed. FCE, Santiago, 1992.

Monckeberg, María Olivia. **El saqueo de los grupos económicos al Estado chileno**. Ed. B,Santiago, 2001.

Offe, Claus. "Algunas contradicciones del moderno Estado social.", en Offe, Claus **La sociedad del trabajo. Problemas estructurales y perspectivas futuras**. Alianza ed, 1989

PNUD. **Desarrollo Humano en Chile, 2002. Nosotros los chilenos. Un desafío cultural**.

Scholnik, Mariana et alt. **Una propuesta de tipología de las Políticas Sociales en Chile**. UNICEF, Santiago, 1994.

Valdivia, Verónica. **El golpe después del golpe. Leigh vs. Pinochet 1960-1980.** Ed. LOM, 2003. En especial ver el capítulo “Giro, giro, ¡Salto! Estatismo, neoliberalismo, Fuerzas Armadas.” pp.97-149.

Valenzuela, Arturo. “Los militares en el poder. La consolidación del poder unipersonal.”. En Drake, Paul y Jaksic, Iván. **El difícil camino hacia la democracia en Chile**, ed FLACSO, Santiago, 1993 pp.128-144

VVAA. **América latina y el caribe. Quince años después. De la década perdida a la transformación económica.** CEPAL / FCE, México, 1996.