

CHILE, NEOLIBERALISMO Y DICTADURA (1973-1989)

Víctor Calderón de la Barca

El poder personal del general Pinochet

Aunque el golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973 fue apoyado por una clara mayoría de la población chilena [Meller: 62] y propiciado por los partidos de la oposición, el régimen militar pronto derivó en una dictadura unipersonal que excluyó toda forma de representación política.

El general Pinochet, tras deshacerse tanto de la oposición contraria al régimen militar como de la que le disputaba el poder en su interior, gobernó con poderes omnímodos prácticamente desde el principio hasta el final de los 16 años de dictadura.

El 24 de septiembre la Junta militar que se autoconstituyó en gobierno tras el golpe de Estado disolvió el Congreso (DL 27) asumiendo las funciones del órgano legislativo.

Los miembros de la Junta militar habían decidido que la presidencia fuese rotativa. El general Pinochet, sin embargo, hizo valer, frente a las otras ramas de las FF.AA., el peso del Ejército para permanecer indefinidamente en el cargo, primero como presidente de la Junta, luego a título de “Jefe Supremo de la Nación” (junio 1974) y, por fin, como “Presidente de la República” (diciembre 1974).

Sólo el general Leigh, más proclive a una pronta devolución del poder a los civiles y crítico de la política económica ultraliberal, se opuso a las ambiciones personales de Pinochet. Sin embargo, a mediados de 1978, Pinochet, con apoyo de los otros generales de la Junta, lo destituyó nombrando en su lugar al más dócil general Fernando Matthei. A pesar de que casi una veintena de jefes de la Fuerza Aérea presentó su dimisión

en protesta por la marginación de Leigh, lo cierto es que en adelante el conjunto de las FF.AA. permanecería unido sin fisura ninguna en torno al liderazgo del general Pinochet.

Con la intención de legitimar su poder el régimen convocó, sin garantía alguna para la oposición, en 1978 y 1980, a sendos referendums en los que obtuvo un abrumador apoyo. Con el referendun de 1980 el gobierno hizo aprobar una Constitución - aún vigente - que debería haber permitido a Pinochet prolongar su presidencia hasta 1997.

Los poderes otorgados por la Constitución de 1980 al Presidente - entonces Augusto Pinochet - y su control del proceso legislativo convirtieron a Chile en el país de América Latina de más marcado presidencialismo. Al amparo de esta Constitución se dictó una legislación electoral encaminada no sólo a impedir en su día la posible reconstrucción del tradicional sistema multipartidista chileno, sino a garantizar la presencia, cuando no la mayoría, en el Congreso y el Senado de los partidos de la Derecha.

La Constitución de 1980 fue aprobada en medio de la euforia del “milagro económico”, al que no fueron ajenos los créditos del FMI y del Banco Mundial, a la postre convertidos en una enorme deuda externa.

El poder personal del general Pinochet fue la clave de un arco cuyos extremos se apoyaban en la represión política y social, y la aplicación de los principios económicos del neoliberalismo doctrinal. Sin embargo, el caldo de cultivo en el que prosperaron tanto el aparato represivo del régimen como su política económica se había formado ya con anterioridad al golpe de Estado de 1973.

La adopción en el Chile de Pinochet de las técnicas de contrainsurgencia, impartidas por el Ejército de los EE.UU., desde que Castro tomara el poder en Cuba, tanto en sus campos de entrenamiento militar como en los que mantenía en Panamá, so pretexto de hacer frente a un posible contagio revolucionario de América Latina, se constituyó

en una variante de la denominada “doctrina de la seguridad nacional”. Al amparo de dicha doctrina la Junta militar creó inmediatamente la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA), integrada por oficiales y suboficiales de todas las ramas de las FF.AA, aunque posteriormente quedase en manos exclusivas del Ejército de Tierra.

La DINA fue la responsable directa de la detención, tortura, asesinato y desaparición de centenares de militantes y dirigentes de la izquierda (MIR, PS, PC, etc). Su campaña de asesinatos selectivos alcanzó también, en 1974, al general Prats, a la sazón exiliado en Argentina, que había sido Jefe de las FF.AA. y vicepresidente del gobierno de Allende en las postrimerías del régimen de la Unidad Popular; en 1976, al ex ministro socialista exiliado en Washington, Orlando Letelier. Un año antes, en Roma, también atentó contra la vida del dirigente demócratacristiano Bernardo Leighton.

Tras el asesinato en Washington del ex ministro socialista Orlando Letelier el gobierno de los EE.UU. prohibió, como represalia, la venta de armas a las FF.AA chilenas. El gobierno militar disolvió entonces la DINA, y la sustituyó en 1977 por un nuevo organismo, la CNI (Central Nacional de Informaciones). Fue sólo una operación de maquillaje. La CNI utilizó los mismos métodos de terror y fue responsable de la represión, con asesinatos incluidos, de las protestas sociales de los años 80.

El régimen se blindó ante futuras reclamaciones por su sistemática violación de los derechos humanos mediante una ley de amnistía (abril de 1978) que eximía de toda responsabilidad a los militares implicados.

Fue en este contexto donde se puso en práctica el denominado “experimento neoliberal”.

Los primeros años de la dictadura (1973-1975)

a) Contra el Estado intervencionista.

El modelo económico adoptado tras el golpe de Estado de septiembre de 1973 que puso violentamente fin al gobierno constitucional de Salvador Allende y los tres años de transformaciones sociales, económicas y políticas de la Unidad Popular (UP) fue presentado por las nuevas autoridades del gobierno militar bajo la engañosa denominación de “economía social de mercado”.

Los positivos resultados económicos con que acabó el largo período de régimen militar ni fueron igualmente disfrutados por todos ni deben atribuirse en exclusiva - antes al contrario - a la aplicación de la doctrina neoliberal.

La dictadura del general Pinochet no fue sólo execrable por acabar a sangre y fuego con las libertades democráticas y entregarse a una sistemática violación de los más elementales derechos humanos. También lo fue por la aplicación de un modelo económico que sumió en la pobreza a la mayor parte de la población, que llevó al país a la mayor crisis económica que sufriera país alguno de la América Latina en los años 80 y que aumentó las desigualdades sociales mediante la concentración oligopólica de la riqueza, aspecto este último no corregido, sino agravado, tras la superación de aquella crisis.

So pretexto de acabar con la agitación social y el desorden económico que en el último año de gobierno de la UP, de septiembre del 72 a septiembre del 73, había disparado la inflación a una tasa interanual del 400%, con lo que realmente acabó la Junta Militar fue con una política de socialización de la riqueza que no se limitó a una más equitativa distribución de la renta nacional, sino que transformó la estructura de la propiedad pasando jurídicamente a poder del Estado los más importantes medios de producción y distribución del país, lo que emblemáticamente

se denominó “área social de la economía”. Como nuevo termidor, la contrarrevolución vino a deshacer la obra del régimen popular.

Con todo, si lo que llevó a las Fuerzas Armadas a dar el golpe de Estado, y a sus cómplices de la derecha civil - incluidos amplios sectores de la Democracia Cristiana - a alentarlos primero y, luego, a disculparlos, fue el temor a una revolución social que fuera más allá del ya radical programa del gobierno de la UP, lo que en el fondo el nuevo modelo adoptado venía a cuestionar era toda una política, de larga trayectoria en Chile, que confiaba al Estado, mediante su intervención administrativa en la economía, el desarrollo del país.

En efecto, en nombre de la libertad de mercado no sólo se privatizaron los medios de producción, sino que se inició un rápido proceso de “jibarización” del Estado.

El intervencionismo del Estado se puede remontar en Chile, cuando menos, a los ya lejanos días del “crack” de 1929. En efecto, con el fin de paliar los efectos de aquella crisis, que tan duramente afectó a la economía chilena, el segundo gobierno del conservador presidente Alessandri Palma (1932-38) adoptó una serie de medidas fiscales y de control del comercio que, en definitiva, profundizaron el intervencionismo de administraciones precedentes. Tras el triunfo del Frente Popular, en 1938, la política de industrialización tuvo como protagonista al Estado. La CORFO - Corporación de Fomento de la Producción - fue creada en 1939. A la titubeante y a la postre fracasada política populista del gobierno del general Ibáñez, elegido presidente en 1952, sucedió la política liberalizadora del gobierno de Jorge Alessandri (1958-64) quien, no obstante, emprendió un amplio programa de inversiones públicas para estimular la iniciativa privada. El gobierno de la DC, dirigido por Eduardo Frei Montalva (1964-70), junto a su programa emblemático de reforma agraria, impulsó a su vez el papel del Estado para modernizar la industria nacional tomando la primeras medidas de control de las grandes

minas de cobre que terminarían siendo definitivamente nacionalizadas durante el gobierno de Allende.

Así pues, con sus luces y sus sombras, sus éxitos y sus fracasos, lo cierto es que el intervencionismo del Estado estuvo en el centro del desarrollo y la industrialización de Chile durante por lo menos cuatro décadas. Y a esto fue precisamente a lo que los economistas neoliberales de los gobiernos del general Pinochet quisieron dar definitivamente fin.

A estos economistas no les pareció contradictorio apoyarse en un Estado represivo para promocionar la libertad económica. A menudo discutieron con el coronel Contreras, pero los motivos de la polémica no fueron nunca los abusivos métodos empleados por el jefe de la DINA, sino su preferencia por una política más populista. [Constable & Valenzuela:188]

b) Contra la participación política

El modelo de desarrollo prevaleciente en Chile desde la crisis de 1929 hasta 1973 fue, por otra parte, consecuencia del incremento - especialmente a partir de los años 40 - de la participación política. Nuevos sectores sociales, antes marginados, se fueron incorporando al espacio político legal. Las clases medias no sólo ganaban influencia, sino que terminaron por hacerse con el control del Estado. La participación se extendió a los estratos populares. Los trabajadores de las minas, los puertos y las ciudades fueron progresivamente pasando de las filas del P. Radical a las organizaciones de izquierda. El cambio político y el modelo económico se asentaron, sin embargo, tal como subraya Brian Loveman en su obra, en ese gran pacto - suscrito entre las clases medias, la izquierda y las elites tradicionales - que acordó la marginación del proletariado rural y que se mantuvo al menos hasta la llegada de la Democracia Cristiana al poder a mediados de los 60.

Con todo, el relativamente lento crecimiento de la economía a lo

largo de esas décadas - alrededor de un 4% anual - no pudo resolver los problemas sociales que la participación política de las masas hacía explícitos. Participación política y pobreza, combinadas, provocaron inestabilidad. En 50 años el número de votantes había pasado de 167.000 (1920) a casi 3 millones (1970) [Meller: 63]. El aumento de la participación electoral explica las modificaciones de la Constitución de 1925 y los continuos cambios de rumbo adoptados por los gobiernos que iban sucediéndose. No menos de 6 gobiernos, cada uno con un trasfondo ideológico distinto del anterior, se sucedieron en Chile entre 1932 y 1970.

Desde mediados de los 60 en la sociedad chilena se fue perfilando el fenómeno conocido como de los “3 tercios”. Mientras la derecha defendía un capitalismo tradicional, el centro, cuyo más genuino representante era la DC, se propuso modernizar el sistema capitalista al tiempo que impulsaba la incorporación a la política de los sectores marginados. (El primer intento serio de reforma agraria se hizo durante el sexenio de Eduardo Frei). Por su parte, la izquierda se oponía a toda forma de capitalismo. Esta división acabó con el tradicional consenso político en Chile.

Para Patricio Meller el desencadenante de la crisis que condujo a la “quiebra de la democracia” en 1973 fue la falta de entendimiento entre Frei y Allende [Meller: 70]. Más específicamente, para este autor, el apoyo masivo al golpe fue el temor a una cambio *irreversible*.

El golpe no fue resultado de una conspiración de oficiales de las FF.AA. - o, al menos, no fue ésa su única causa -. De hecho, la declaración del 22 de agosto de 1973 leída y aprobada por la oposición en el Congreso, en la que se acusaba al Presidente Allende de gobernar sin legitimidad, fue una invitación explícita a la intervención militar. Lo que no previó la DC - o los sectores progolpistas, que eran mayoritarios en el partido - fue que las FF.AA. - ese mundo enclaustrado y, en realidad

desconocido - no se dejarían instrumentalizar por los líderes políticos. Su designio no era devolver a la derecha el poder perdido en las urnas, sino protagonizar una reforma radical del Estado a costa de cualquier forma de democracia.

c) Los neoliberales al acecho

Las dificultades y la debilidad del gobierno de Allende, bien patentes ya en marzo de 1973, fueron aprovechadas por los críticos de su gestión económica para lanzar una ofensiva propagandística. Las protestas no se circunscribían exclusivamente a las organizaciones patronales, como la de SOFOFA (Sociedad de Fomento Fabril) o los partidos de la oposición. Un grupo de economistas neoliberales, cuyas propuestas no habían encontrado todavía eco en la oposición a Allende, empezó a hacerse oír desde las páginas del diario *El Mercurio*, del grupo Edwards. Los economistas neoliberales, como Sergio de Castro, profesor de la Facultad de Economía de la Universidad Católica de Chile, comenzaron a dar sus primeros pasos en la arena política menudeando sus contactos con altos oficiales de las FF.AA., especialmente de la Marina [Constable:167].

Los economistas neoliberales no se limitaron a la crítica de la política de la UP y de toda forma de economía socialista. Su crítica se extendía a la “democracia de masas” y a cualquier forma de “intervencionismo estatal” en la economía.

La mayoría de estos economistas había pasado, entre 1956 y 1961, de las aulas de la Universidad Católica de Chile a las de la Universidad de Chicago para seguir las enseñanzas de Milton Friedman y, sobre todo, de su colega Arnold Harberger. Los principios de su doctrina eran su fé en el mercado libre como regulador espontáneo y único de la economía y en el control de la oferta monetaria. En su punto de mira estaban tanto el Estado del Bienestar como las medidas proteccionistas del comercio y la industria nacionales.

El gobierno militar, asistido por técnicos civiles, decretó a los pocos días del golpe la liberalización de los precios de bienes y servicios con lo que la inflación no sólo no se redujo, sino que aumentó hasta alcanzar una tasa del 590% en el primer año de vida del régimen. El empeoramiento de la situación económica fue el pretexto invocado por el grupo de economistas de la “Escuela de Chicago” - también conocidos por el apodo de “Chicago boys” - para ganarse la confianza de los generales y sustituir a sus primeros asesores.

Frente a quienes defendían una aplicación gradual de las reformas o incluso la necesidad de mantener el papel económico del Estado, los neoliberales exigían medidas drásticas. Ello les llevó a enfrentarse con la mayor parte de los colaboradores de la primera hora. La DC, a pesar del apoyo prestado por la mayoría de sus corrientes en el período inmediatamente posterior al golpe, pondría fin a su colaboración con el régimen a mediados de 1974, aunque algunos significados militantes optaran por abandonar el partido y seguir a las órdenes de la Junta.

Los neoliberales también se enfrentarían, desde su acceso al gobierno en 1976, a los sectores de la derecha partidarios de un Estado corporativo y proteccionista agrupados en torno a los “nacionalistas” y los “gremialistas”, excepción hecha de su propio líder, Jaime Guzmán, que terminaría por acoger con entusiasmo las propuestas de los economistas liderados por Sergio de Castro.

Economistas neoliberales en el gobierno. (1975-1981)

Una vez en el gobierno - y gracias al apoyo del general Pinochet, los Chicago boys pusieron en marcha, bajo la dirección de Cauas, ministro de Hacienda desde julio de 1974, un “tratamiento de shock” que empezaría a aplicarse a partir de abril de 1975.

La aplicación sin paliativos del programa neoliberal, bendecido por Milton Friedman, había de pasar por una nueva orientación de la política

fiscal, el control privado del crédito, la privatización de los medios de producción y una reforma laboral que impidiese la organización unitaria y la negociación colectiva de los trabajadores.

a) La reforma fiscal

La reforma fiscal buscaba la sustitución de los impuestos directos por los indirectos. Así, al tiempo que se eliminaban los impuestos sobre el patrimonio y las ganancias de capital o se reducían los gravámenes sobre los beneficios, se introdujo un impuesto sobre el valor añadido (IVA) del 20% aplicable a todo tipo de bienes y servicios, incluyendo los de consumo básico, ya fuesen de producción nacional o importados. Este impuesto se convirtió en el principal instrumento de ingresos del Tesoro. [Meller: 80]. Simultáneamente se redujo el gasto público destinado a infraestructuras, al subsidio de empresas públicas o al apoyo de empresas privadas. Al descenso del déficit fiscal - que más adelante, entre 1979 y 1981, de hecho registró, como veremos, un superavit - tampoco fue ajeno el despido masivo de funcionarios.

El aparente incremento del presupuesto del Estado destinado a educación, salud, seguridad social y vivienda - tan aireado por el gobierno militar - se tradujo, en realidad, en una disminución neta del gasto per capita así como en relación al PIB [Ffrench-Davis: 32].

b) Bancos y política crediticia

En 1974 se permitió la apertura de nuevas entidades de crédito con libertad para establecer los tipos de interés, al tiempo que se fijaba un máximo para los que estaban en manos del Estado. En 1975 los bancos nacionalizados por la UP fueron por fin privatizados. (El Banco del Estado, fundado en 1953, que, a pesar de su nombre, había sido el banco comercial más importante, continuó siendo público, aunque fue rápidamente perdiendo su cuota de mercado. De controlar el 50% del

mercado doméstico de créditos a comienzos de los 70 pasó a controlar sólo el 14% en 1981 [Meller: 81]). No sólo quedaron liberalizados los tipos de interés, sino que también todo control sobre la asignación o plazo de los créditos fue eliminado.

Entre 1975 y 1982 el tipo de interés medio fue del 38%. El acceso a los créditos externos, mucho más baratos, prácticamente quedó restringido a las empresas ligadas a los bancos o a los denominados “grupos económicos”, tal el certeramente apodado las “Pirañas”. La diferencia de tipos de interés y su inestabilidad, la brecha abierta entre el capital depositado y el cedido en préstamo, la ausencia, en fin, de controles y la política discriminatoria hicieron que el crédito se destinara o a la compra de bienes de consumo importados o a prácticas especulativas, brillando por su ausencia las inversiones productivas.

Junto a las nuevas entidades bancarias chilenas, se facilitó la apertura de bancos extranjeros y se levantaron gradualmente las restricciones sobre los movimientos de capital.

c) Comercio exterior y balanza de pagos

La tradicional política proteccionista de “sustitución de importaciones” que durante décadas se había empleado en América Latina con el fin de permitir la expansión de la industria nacional sufrió en Chile un brusco corte tras el golpe de Estado. El control sobre el comercio exterior se redujo hasta quedar limitado, ya en 1979, a una tarifa única del 10% sobre todos los bienes. La drástica reducción de barreras arancelarias en combinación con las revaluaciones del tipo de cambio, aplicadas a fin de contener la inflación, impidió competir a la industria nacional con los bienes importados del extranjero. Ello mismo provocó un importante déficit en la balanza exterior de pagos. Por el contrario, los exportadores chilenos, especialmente los de productos no tradicionales, salieron beneficiados. Con todo, las exportaciones que pudieron mantener su

expansión a largo plazo siguieron siendo las de riquezas naturales. Tampoco fueron ajenas a ese primer crecimiento de las exportaciones la reducción de los costes laborales y la pertenencia de Chile al Pacto Andino (integrado también por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) - del que, sin embargo, saldría en 1976 en consonancia con la eliminación de barreras proteccionistas de la política neoliberal del gobierno de Pinochet, a pesar de constituir un mercado seis veces mayor que el local.

La demanda interna de productos nacionales, muy dañada ya por la competencia exterior, sufrió además una mayor contracción derivada del ambiente de recesión y el alto nivel de desempleo.

El negativo saldo entre importaciones y exportaciones no mejoró, dada la ausencia de inversiones productivas de un capital extranjero que seguía sin ver suficientes ventajas comparativas, a pesar de las que ya ofrecía el régimen militar en el terreno de los costes laborales y la estabilidad política. El capital extranjero llegó básicamente en forma de crédito siendo el sector privado su principal destinatario.

Sin embargo, los bajos tipos de interés vigentes a lo largo de los años 70 en el mercado internacional de capitales sufrieron una inesperada alza a partir de 1981.

d) Privatización de empresas

La privatización de empresas no se detuvo en las que habían sido expropiadas durante el régimen de la UP. También se privatizaron muchas otras que habían ido engrosando el patrimonio de la CORFO desde su fundación en 1939.

En el momento del golpe de septiembre de 1973 la CORFO controlaba más de 500 empresas, la banca estaba completamente nacionalizada y el conjunto de las tierras expropiadas sumaba 6,5 millones de hectáreas.

El gobierno popular de Allende había extendido su programa de

expropiaciones como reacción a los ataques de la derecha. Así ocurrió tras el paro patronal de 1972 y el fallido alzamiento militar del 29 de junio de 1973.

La primera reprivatización, en 1974, consistió en la urgente devolución a sus antiguos propietarios de empresas y tierras que el gobierno de la UP había estatalizado o había transferido a los trabajadores. La venta de empresas propiedad de Estado en medio de la recesión (en 1975 el PIB cayó un 12,9 % y el desempleo alcanzó el 18%) [Meller: 79] provocó que sólo unos pocos inversores del sector privado se hicieran con la práctica totalidad de los negocios. Así se constituyeron los nuevos “conglomerados”.

De hecho, sólo las adquirieron quienes disponían de un abundante capital acumulado o pudieron acceder a los créditos de la banca privada internacional, cuyos tipos de interés -dado su exceso de liquidez tras el alza impuesta en los precios del petróleo en 1974 por la OPEP y la inmediata reversión de los beneficios a los bancos de los países desarrollados - eran sustancialmente más bajos que los de la banca nacional. La formación de oligopolios en Chile estuvo así directamente asociada al excesivo endeudamiento del país. La diferencia entre la elevada inflación interna y el barato crédito externo permitió una acelerada acumulación de capital.

Por otra parte, la recesión obligó a numerosos pequeños y medianos empresarios a desprenderse de sus negocios, los cuales pasaron a engrosar el patrimonio de los “grupos económicos”. A finales de 1978 sólo dos de estos grupos controlaban el 50% del patrimonio de las empresas registradas en las Bolsas de Santiago y Valparaíso [Ffrench- Davis].

El nuevo gobierno militar, en flagrante contradicción con la doctrina que defendía, retuvo en sus manos otras empresas públicas de importancia estratégica. Así CODELCO - la Corporación del Cobre - o la ENAP - Empresa Nacional de Petróleo.

e) La deuda externa

La deuda externa con la que se financió el déficit comercial - la mejora y diversificación de las exportaciones no contrarrestaron el desequilibrio producido por el boom importador - fue fundamentalmente contraída no por el Estado, sino por el sector privado; sin embargo, sus intereses los pagó el país entero.

Los créditos allegados a Chile procedían de la banca privada norteamericana y europea y de las instituciones internacionales de crédito (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo) en las que el voto decisivo estaba en manos de los funcionarios de EE.UU. Entre 1974 y 1984 se sucedieron 3 presidentes en el gobierno de EE.UU. La administración Ford (1974-76) y la primera de Reagan (1980-84) favorecieron la concesión de créditos a Chile. No así la de Carter (1976-80). Los recortes de la ayuda oficial, cuando se produjeron, quedaron, no obstante, más que compensados por los créditos bancarios. (La deuda externa pasó de más de 9.000 millones de dólares en 1975 a más de 16.000 millones en 1981. En 1986 alcanzaría la cifra récord de 20.716 millones, aunque a partir de 1989 se hizo manejable).

f) La política agraria

Fue una auténtica contrarreforma agraria. El gobierno devolvió a sus antiguos dueños gran parte de las tierras expropiadas durante el sexenio de Frei y el gobierno de Allende, y subastó otra buena parte de ellas. Apenas un tercio de las tierras expropiadas quedaron en manos de campesinos o cooperativas. Sin embargo, al dejar de obtener créditos y ayuda técnica del Estado, estos últimos irían, con el paso de los años, deshaciéndose de sus propiedades o poniéndolas en alquiler.

g) La política antiinflacionista

g1) Libertad de precios

La política de control de precios de la UP, que se extendió tanto a las empresas que pertenecían a las áreas “social” y “mixta” como a gran parte de las privadas y que tenía como fin hacer frente a las presiones inflacionarias provocadas por el aumento social de la demanda, quedó vacía de contenido ante la explosión del mercado negro.

Un mes después del golpe de Estado la Junta militar aprobaba la libertad de precios (DL 522). Aunque en un primer momento se mantuvieron fijos los precios de algunos bienes, especialmente alimentarios, la liberalización fue total poco después. [Meller: 81]

Los economistas neoliberales pensaron que la mejor manera de combatir la inflación - además de aplicar un programa de estabilización (reducción del déficit fiscal y freno de la expansión monetaria) - sería la liberación de precios por cuanto, aunque estos subieran en un primer momento, estaba en la lógica de las cosas que la competencia obligaría a los empresarios, a fin de mantener su cuota de mercado, a bajarlos. Sin embargo, el comportamiento fue distinto del esperado, y la inflación se mantuvo por encima del 300% interanual durante los tres primeros años del gobierno militar. La política aplicada sólo se tradujo en un drástico descenso de la masa salarial - posible gracias a la represión sindical y la manipulación del IPC - , de la actividad económica y del PIB, simultáneos a un aumento del desempleo (alrededor del 20% en 1975) [Ffrench-Davis: 37].

Este primer fracaso de la política neoliberal provocó un cambio de estrategia a mediados de 1976.

g2) Revaluaciones y devaluaciones del tipo exterior de cambio

g2.1) Revaluaciones y congelación del tipo de cambio

La nueva política antiinflacionaria se basaba ahora en la revaluación de los tipos de cambio. Al bajar el precio del dólar americano en relación a la moneda nacional - menos pesos por cada dólar - se abarataba el precio de los bienes importados, lo cual incidiría, por mor de la competencia, en los precios de los bienes de producción nacional. La inflación, en efecto, tras las dos revaluaciones de junio del 76 y marzo del 77, descendió por debajo de la tasa del 100% en la primera ocasión y del 60% en la segunda, aunque ello a costa del equilibrio externo y la producción de bienes de exportación.

Finalmente, en 1979, las autoridades decidieron congelar el tipo de cambio. La idea era que, con un tipo de cambio fijo en el marco de una economía sin restricciones para la importación, los precios interiores nunca superarían las alzas provocadas por la inflación internacional. Sin embargo, la inflación interna, aunque en descenso, se mantuvo por encima de la internacional, lo que provocaba un importante, y a la larga insostenible, déficit en la balanza de pagos por cuenta corriente. Ni el ajuste automático ligado a un tipo de cambio real, ni la contracción de la masa monetaria ligada al descenso de la reserva de divisas del Banco Central provocaron la esperada caída de precios internos. Lo que sí cayeron fueron las ventas, la producción y el empleo. Entre 1981 y 1982 Chile sufrió la peor recesión de toda América Latina.

Desde luego, no parece haber acuerdo entre los analistas a la hora de explicar el excesivamente lento descenso de la inflación. Para alcanzar niveles de un sólo dígito se habían empleado 8 años, de 1973 a 1981. Meller lo atribuye, aunque él mismo considera la explicación insuficiente, a la liberalización interna del mercado de capitales, lo que provocó altos tipos de interés, y la de la cuenta de capital, que, al facilitar la oferta del crédito externo, aumentó la masa monetaria y, en consecuencia el gasto interno. [Meller: 83]

g2.2) Devaluaciones

Ante el desconcierto de este segundo gran fracaso, los economistas neoliberales de la dictadura militar quisieron atribuirlo a las presiones salariales, a pesar de la evidencia de que el salario real estaba por debajo del salario medio de 1970.

El intento de proceder a un nuevo y generalizado descenso de los salarios no contó, sin embargo, con el visto bueno de las autoridades militares. En consecuencia, se decidió ahora entrar en el camino de las devaluaciones (más del 70% entre junio y octubre de 1982). La inflación se contuvo así por debajo de la vigente en los países industrializados, pero ello mismo supuso un enorme aumento del endeudamiento externo sin que, por otra parte, mejorara la producción nacional.

h) Crecimiento económico

Las estadísticas oficiales del régimen militar presentaron un alto crecimiento del PIB entre 1976 y 1981. Pero, si se consideran los datos a partir de 1973, tal “crecimiento” no fue sino una simple recuperación de niveles alcanzados con anterioridad. Así, si el período en consideración fuese el de 1976-81, el índice de crecimiento anual per capita sería, en efecto, del 4,7%: pero si se retrasa su inicio a 1974, el índice se queda en un mero 1,4% [Ffrench-Davis: 45]

Si a ello se añade que entre 1974 y 1981 gran parte del crecimiento per capita del PIB lo ocupaban las importaciones de productos extranjeros y que la deuda externa del capital chileno, más dado a la especulación que a las inversiones productivas, creció a un ritmo muy superior al de las exportaciones, se deducirá el carácter artificial del crecimiento del que tanto se enorgullecía el régimen.

Con todo, el maquillaje de resultados y estadísticas no pudo ocultar la estrepitosa caída del PIB en 1982-83. Mientras en América Latina la pérdida fue del 3,2%, en el Chile de Pinochet el descenso fue del 14%.

La inversión productiva procedente del ahorro nacional - uno de los objetivos teóricos del modelo neoliberal aplicado - descendió entre 1978 y 1981 a la mitad de lo que fue en 1970. La desigual distribución de la riqueza y del ahorro, y su fuerte concentración en estratos sociales minoritarios provocó inversiones de un claro sesgo especulativo, o bien se dedicaron a la adquisición de bienes suntuarios de importación.

i) La política laboral

Los salarios, tras el golpe de Estado, sufrieron una brusca caída en 1973 y 74. Aunque se recuperaron ligeramente en 1977, no alcanzaron nunca, ni siquiera en 1981, el nivel de 1970.

Las altas tasas de desempleo, ligadas al bajo nivel de inversiones productivas, la represión sobre los sindicatos, una política que hacía depender las retribuciones salariales del índice de inflación - siempre estimado, en las estadísticas oficiales, muy por debajo del real - y el empeoramiento de las pensiones destinadas a jubilados y familiares dependientes contribuyeron en conjunto al enorme descenso de las rentas salariales.

El índice de desempleo llegó en 1981 a doblar el de 1970, pero si se incluye en él el porcentaje de trabajadores en paro acogidos ese año al denominado Programa de Empleo Mínimo, puesto por primera vez en vigor en marzo de 1975, y cuyos salarios equivalían a una irrisoria tercera parte del salario mínimo en vigor en 1970, puede afirmarse que el índice de paro se había triplicado.

Los economistas del régimen, por mucho que los indicadores mostrasen lo contrario, quisieron atribuir el aumento del desempleo a la supuesta resistencia de los salarios a bajar. En realidad, los salarios reales descendieron un 30% entre 1973 y 1975 [Meller: 81]. Como han señalado otros economistas más objetivos (Patricio Meller o French-Davis), fue la apertura a las importaciones la que al provocar un descenso

de la actividad económica interna, disparó el paro, el cual siguió siendo muy elevado incluso durante el período del “milagro económico”, entre 1979 y 1981.

La posterior crisis de 1982 no hizo sino empeorar las condiciones laborales.

La válvula de escape del sistema no fue el PEM, sino la enorme ampliación del sector informal de la economía. Si en 1970 se encontraba en el sector informal el 18% de los trabajadores activos, en 1982 había ya un 27% [Delano: 51]

La propaganda oficial intentó presentar al régimen militar verdaderamente preocupado por la situación de las capas sociales más desfavorecidas. Así, el tan aireado descenso del índice de mortalidad infantil. En efecto, éste pasó del 66 ‰ en 1973 al 33 ‰ en 1980, gracias a los programas de alimentación destinados a niños lactantes e infraalimentados así como a la mejora de la atención prestada por el Servicio Nacional de Salud a madres e infantes, pero ello fue, en primer lugar, una continuación de las positivas tendencias observables al respecto ya desde la década de los 60. (El índice de mortalidad infantil, que en 1960 era del 110 ‰, en 1970 lo era del 82 ‰). Además, el aumento porcentual del presupuesto nacional dedicado al gasto público no debe ocultar la realidad de su brusco descenso en términos absolutos. Las pensiones en 1975 habían bajado a la mitad de las de 1970.

Por otra parte, la contribución de los empresarios al régimen de la Seguridad Social que era de un 40% en los 60 se redujo a menos del 3% en los 80. [Meller: 81]

En contraste con la caída de salarios, la rentabilidad del capital subió a una tasa anual del 31% entre 1976 y 1982, lo que obviamente acentuó la redistribución regresiva del ingreso.

A la vista de estos datos bien se puede concluir que el programa

neoliberal, basado en la privatización y la paralela eliminación de la intervención del Estado, ni aumentó la riqueza del país ni, mucho menos, extendió el bienestar al conjunto de la población.

Para la consecución de los que Ffrench-Davis denominara «*ingredientes básicos de un proyecto de desarrollo nacional*» [Ffrench-Davis: 52], esto es, crecimiento, equidad y autonomía nacional, se tendría, por el contrario, que haber propiciado el papel activo del Estado.

Las 7 “modernizaciones”

En 1979 una segunda generación de economistas neoliberales llegaba al poder.

Inspirándose en el pensamiento de Hayek, otro premio Nobel de Economía, y bajo el liderazgo del economista chileno Miguel Kast, director entonces del ODEPLAN, iniciaron lo que se conoció como las “7 modernizaciones”, intento - logrado - de extender la privatización a otras áreas de la administración pública.

Estas “modernizaciones” comprendieron un Plan Laboral, una Reforma Previsional, la Reestructuración de la Salud, la Municipalización de la Educación, la Modernización Judicial, el Desarrollo Agrícola y la Reforma Administrativa y la Regionalización. [Delano: 74-90]

a) Política laboral

La CUT, cuyos afiliados en el período de la UP eran cerca de un millón - más del 30% de los trabajadores del país - había sido disuelta por el bando n° 12 del 17 de septiembre de 1973. En los primeros años del régimen numerosos dirigentes sindicales fueron despedidos, encarcelados o asesinados y las elecciones sindicales fueron prohibidas. Tras las protestas de 1978 - especialmente la de los trabajadores del cobre de Chuquicamata - se volvieron a permitir aunque con muchas restricciones.

Apenas unos días después del anuncio de boicot de las exportaciones chilenas realizado por la AFL-CIO en diciembre de 1978, Pinochet llamó a José Piñera, ex demócratacristiano y asesor del grupo Cruzat-Larraín, a ocupar la cartera de Trabajo y Previsión Social. A mediados del año siguiente el boicot se suspendió - de hecho no pasó de ser una amenaza - tras anunciar el ministro que los sindicatos podría realizar asambleas

El “plan laboral” del ministro de Trabajo, en armonía con la concepción de la fuerza de trabajo como mercancía, socavó las ya de por sí débiles organizaciones laborales y restringió el derecho a la huelga. La negociación fue restringida al ámbito de cada empresa eliminando así toda negociación colectiva que pudiese ser formulada por las federaciones sindicales. El ejercicio del derecho de huelga quedaba limitado a 59 días y, mientras ésta durara, se permitiría la contratación de personal de reemplazo. Simultáneamente se legalizaba el “lockout” empresarial. En el sector rural desapareció toda posibilidad de negociación por cuanto los trabajadores que se declarasen en huelga podían ser despedidos.

Los decretos sobre negociación colectiva, organización sindical y contratos de trabajo dictados a mediados de 1979 terminaron definitivamente con las veleidades de quienes habían querido atraer a los dirigentes sindicales moderados de la DC. Con estos decretos los neoliberales sustituyeron de hecho el viejo Código de Trabajo de 1931.

b) La Reforma Previsional: pensiones y sistema sanitario

b1) La Reforma Previsional consistió en una privatización de los fondos de pensiones. Los trabajadores activos debían cotizar obligatoriamente a lo largo de su vida laboral pudiendo recuperar estos forzados ahorros al jubilarse. La jubilación, además, se retrasó 5 años. Por su parte, los empresarios dejaron de cotizar en beneficio de las futuras pensiones de sus empleados. Los fondos de los trabajadores

fueron administrados por las AFP, empresas privadas creadas ad hoc. El Estado siguió a cargo de las clases pasivas anteriores a esta Reforma que, de hecho, descapitalizaba los servicios sociales de asistencia. El nuevo sistema de las AFP - de las que por cierto se autoexcluyó el estamento militar por decreto-ley - fueron gestionadas en un primer momento por los grupos Cruzat-Larraín y Vial, pero, tras la crisis de 1983, quedaron en su mayoría bajo control del capital extranjero (en 1989 los fondos del 70% de los afiliados al nuevo sistema eran administrados por compañías extranjeras).

b2) El sistema universal de Seguridad Social del Estado fue sustituido (DL 3.626) por las ISAPRES, organismos privados a los que sólo accedían los trabajadores que quisieran - o pudieran - pagar las cotizaciones. El desplazamiento de las minorías de mayores ingresos descapitalizó el Fondo Nacional de Salud en perjuicio de los sectores de rentas más bajas.

c) Reforma del sistema educativo

En 1980 el entero sistema educativo se traspasó a los municipios o al sector privado. La consecuencia inmediata fue el deterioro de las condiciones laborales y salarios de los maestros. El aumento de la tasa de alfabetización (94% en 1987) no pudo ocultar el empeoramiento de la calidad de la enseñanza y de las instalaciones, dado el bajo presupuesto que manejaban los alcaldes - no elegidos, sino designados por el gobierno - o la masificación de las clases en los centros privados con el fin de recibir más subvenciones y rentabilizar el negocio. Por su parte, el acceso a la enseñanza universitaria, que al privatizarse dejó de ser gratuita, se hizo imposible para los jóvenes de familias de rentas bajas.

d) Reforma del poder judicial

La reforma de la Justicia quedó en la práctica limitada, dada la falta de presupuesto, a la desaparición de los tribunales laborales (DL 3.648 de 10 marzo 1981). La avalancha de conflictos durante la crisis de 1982-83 sobrecargó de trabajo a los tribunales ordinarios en perjuicio de los trabajadores despedidos. Tras 5 años de fracaso de la reforma se reorganizaron los tribunales laborales.

e) Política agraria

En el sector agrario el fin de los subsidios y la importación masiva de alimentos, estimulada por la disminución de aranceles y el tipo de cambio del dólar, hundieron la agricultura tradicional, aunque se produjo una gran expansión de las exportaciones de cultivos no tradicionales, como el frutícola.

Las modificaciones de la estructura de la propiedad consistieron en la venta de tierras forestales del Estado - de donde fueron expulsados campesinos e indígenas -, la venta de predios de pequeños propietarios endeudados tras la crisis de 1983 y la subdivisión de tierras comunitarias indígenas. Los beneficiados fueron las medianas empresas capitalistas que entraron en el negocio de la tierra.

f) Regionalización

La regionalización, que en la dictadura de Pinochet nunca pudo haber sido una descentralización política, favoreció a las regiones exportadoras de materias primas en perjuicio de las más industrializadas.

g) Privatización de empresas del Estado

La verdadera “modernización” fue la continuación de la venta de empresas del Estado. Numerosas empresas de la CORFO fueron puestas

en venta a precios un 30% inferiores a su valor real, según el economista, entonces en la oposición, Alejandro Foxley [Constable:191]. La parte del león de estas empresas cayó en manos de los conglomerados económicos de Edwards, Cruzat y Vial, cuyos intereses estaban directamente ligados al poder político a través de sus propios representantes en la Administración. Así, mientras Piñera y Cauas procedían del grupo Cruzat, Lüders, ministro de economía y finanzas entre 1982 y 1983, procedía del grupo Vial. Entre los numerosos políticos ligados al grupo Edwards no fue el menos destacado Sergio de Castro, que desde 1982 trabajaría directamente a las órdenes del propietario de *El Mercurio* logrando salvar al diario de la bancarrota gracias a un préstamo multimillonario concedido por el gobierno [Constable: 191].

En 1980 cinco conglomerados controlaban más de la mitad de las acciones de las 250 mayores empresas privadas del país, los bancos de los grupos Cruzat y Vial disponían de casi la mitad del capital financiero de Chile y, a través de los nuevos organismos privados de Salud y los fondos de pensiones, la mitad de los depósitos de los trabajadores.

Crisis 1982-83

a) Mantenimiento de la congelación del tipo y endeudamiento externo e interno

A comienzos de los 80 el “milagro económico” se traducía en cifras. La inflación había pasado del 600% anual en 1973 a menos del 10% en 1981, el crecimiento económico fue de casi un 8% anual entre 1976-81, las exportaciones casi se habían cuadruplicado entre 1973 y 1981, gracias sobre todo a los productos no tradicionales, las reservas de divisas del Banco Central pasaron de 167 millones de dólares en 1973 a 4.074 en 1980, el déficit público, que equivalía al 21% del PIB en 1973, se transformó en un superavit del 5,5% en 1980 (y del 2,9% en 1981).

[Meller: 86]

El “milagro económico”, asociado también a un boom en las importaciones, fue en parte una ilusión creada por el alto endeudamiento externo de una economía altamente especulativa. Como señala Meller «*el boom del consumo de 1971 se financió mediante la emisión de moneda, el del “milagro económico” con préstamos del extranjero*» [Meller: 88]

El milagro concluyó en catástrofe: en 1983 el desempleo se situó en un 30%, las reservas de divisas del Banco Central cayeron a la mitad de las de 1981, la deuda externa equivalía a una cantidad un 13% mayor que el PIB y la inflación había escalado al 20% entre 1982 y 1983 [Meller: 90].

El primer gran síntoma de la crisis que se avecinaba fue la bancarrota en 1981 de la CRAV, Compañía Refinadora de Azúcar de Viña del Mar, dada la imposibilidad de resarcir las deudas contraídas con los bancos tras la caída del precio del azúcar en el mercado internacional. El gobierno insistió, no obstante, en mantener la convertibilidad fija del peso (39 pesos por dólar).

A pesar de que el objetivo de igualar la inflación externa e interna era correcto teóricamente, en la práctica el proceso de convergencia se había demostrado muy lento, lo que provocaba el deterioro del tipo de cambio real con sus secuelas de descenso de las exportaciones e incremento de las importaciones, todo ello en detrimento de la producción nacional.

Meller reconoce que la fijación del tipo de cambio no fue en sí un error. En su opinión, de darse, con un tipo de cambio flotante, un flujo de capital similar al que hubo, se habría producido una apreciación aún mayor del tipo de cambio. [Meller: 96]

Los economistas neoliberales creyeron poder salir de la crisis endeudando aún más al país (aunque transitoriamente el grifo de los préstamos permaneciera cerrado). Ya se encargaría la mano invisible del mercado de reducir salarios y costes de producción y, simultáneamente

encarecer los productos importados.

Meller, por el contrario, considera que la raíz de la crisis se hundía en la sobreoferta de petrodólares que inundó la América Latina en los años 70 [Meller: 97]. Esa abundancia de crédito externo fue el principal responsable de la apreciación del tipo de cambio, que como un círculo vicioso, condujo a aumentar aún más la demanda de capital extranjero - de un interés menor al del mercado de capitales doméstico - y, en consecuencia, al incremento del gasto interno y del déficit comercial. Las facilidades que ofrecía el gobierno a la entrada de capital extranjero y la paralela y favorable actitud de las entidades de crédito internacionales aumentaron todavía más el flujo de dinero y, claro, el incremento de la deuda.

Una segunda causa, ligada también al endeudamiento, pero esta vez interno, ha de añadirse a la anterior para explicar la crisis. Fueron precisamente los altos tipos de interés de los préstamos bancarios los que obligaban a los deudores a renovar sus peticiones de crédito para evitar la bancarrota [Meller: 98]. El riesgo de insolvencia, como si de una enfermedad contagiosa se tratara, pasaba de las empresas productivas a los bancos y viceversa.

La sobrevaloración de la divisa nacional y la masiva entrada de capitales generó una economía especulativa que disparaba el valor de las acciones en la Bolsa y el del suelo en el mercado inmobiliario. Todo era bastante ficticio. Al estallar la “burbuja” especulativa se desplomaron los precios al tiempo que, llegada la hora de la devaluación, las deudas contraídas en dólares se inflaban.

A finales de 1981 los préstamos irrecuperables realizados por la banca chilena - especialmente a las empresas de los “grupos económicos” - eran de tal cuantía que en noviembre del mismo año el Estado se vio obligado a intervenir cuatro bancos y cuatro compañías financieras de reconocida insolvencia para evitar el colapso del entero sistema

financiero. Aun así sólo los impagos de los grupos de Vial y Cruzat equivalían a casi la mitad de las reservas del conjunto de la banca privada.

La fragilidad del modelo de crecimiento, basado en un incremento de una deuda externa que habría de quedar compensado con el simultáneo incremento de las exportaciones, se puso de manifiesto con la caída del precio del cobre en los mercados internacionales y el aumento de los precios del petróleo. (Hay que tener en cuenta que por cada centavo que bajaba el precio del cobre en los mercados internacionales Chile dejaba de recibir en 1982 25 millones de dólares).

Por su parte, el gobierno de los EE.UU. o, con mayor precisión, la Reserva Federal, decidió elevar los tipos de interés de los préstamos, lo que repercutió inmediatamente en Chile donde los bancos llegaron a cobrar un interés del 38% anual en 1981. En 1982, el solo pago de los intereses de la deuda externa que Chile debería hacer equivalía al valor del 50% de sus exportaciones. Para empeorar las cosas, las dificultades que la propia política crediticia de las instituciones internacionales estaban generando en los países endeudados llevó a esos mismos organismos a una reducción masiva de los préstamos. Y ése fue también el caso de Chile.

Sin embargo, el alza desmesurada del tipo de interés no fue motivo de preocupación para el equipo neoliberal, antes al contrario. Esperaban que ello frenaría el exceso de gasto atrayendo de nuevo el crédito externo. Era un aspecto más de su política de “ajuste automático”. En la práctica el ajuste se reveló muy perjudicial para la economía real, es decir, el sector productivo y el empleo.

El ajuste automático ni funcionó ni podía funcionar. No sólo tendría que haberse inducido una deflación, para recuperar la competitividad internacional, sino que, a pesar de la diferencia de tipos de interés internos y externos, es sabido que el capital deja de fluir si el riesgo de

endeudamiento de un país se estima excesivo.

La política económica seguida hasta entonces - principalmente la convertibilidad fija, la ausencia de control de los préstamos bancarios de alto riesgo a empresas relacionadas y el dogma del “ajuste automático”- así como las perturbaciones financieras y comerciales infligidas desde el exterior hicieron caer a Chile en 1982 en la mayor crisis de su historia, sólo comparable a la de los años 30, y la de mayor profundidad entre las experimentadas entonces por el conjunto de América Latina.. El PIB se hundió, como ya se ha dicho, un 14.2%.

b) Devaluación

b1) La terquedad de los teóricos doctrinarios se estrellaría con la realidad. El empeoramiento de la situación llevó al ministro Sergio de Castro a proponer una reducción del salario mínimo y recortar los gastos militares, medidas que no se aplicarían dada la oposición que encontraron en las mismas filas del gobierno.

El ministro Sergio de Castro hubo de presentar su dimisión. Tras un cambio de gabinete el general Pinochet anunció una devaluación, para desesperación de quienes habían contraído sus deudas en dólares. *«El ajuste automático combinado con el dólar fijo habían socavado las bases sociales de apoyo a la dictadura»* [Delano:101]. Ciertamente, pero la devaluación no hizo sino aumentar la desconfianza. Durante los casi tres años en que se mantuvo el tipo fijo de cambio de 39 pesos por dólar el gobierno había repetido hasta la saciedad que no habría devaluación, ya que, de producirse, sus efectos quedarían automáticamente transferidos a los precios, y sin modificación de los precios relativos no se corregiría el desequilibrio. Sólo se conseguiría empeorar la situación por mor de la inflación así provocada. Esta era la tesis axial del dogma neoliberal.

b2) La crítica de Meller [Meller: 108-115]

La devaluación del 14 de junio de 1982 fue el acontecimiento del año (Meller: 108). Sus efectos fueron claramente positivos para la producción de bienes comerciables (tradable goods), es decir, para los productos de exportación y aquéllos que debían competir con los importados en el mercado interno. Además, el encarecimiento de los bienes importados tendió a corregir el desequilibrio externo.

Entre los factores más negativos han de señalarse tanto la inflación inducida por el encarecimiento de los productos de importación ligados no ya al consumo sino al mantenimiento y mejora de los bienes nacionales de capital como el aumento del endeudamiento de quienes habían adquirido sus deudas en divisas. (En 1982 el 50% de los créditos adjudicados por la banca comercial estaban expresados en dólares).

Entre junio y diciembre de 1982 el gobierno realizó no menos de 4 devaluaciones: una del 18% el mismo 14 de junio seguida de otras devaluaciones graduales (el 0,8% mensual sobre el tipo de cambio establecido en función de una “cesta de divisas” - dólar, yen, marco alemán, libra esterlina y franco francés -, que evitara la completa dependencia de la divisa americana); el 5 de agosto se liberalizó completamente el tipo de cambio, situación que apenas duró una semana; a continuación hubo una flotación “sucia”; finalmente, el 29 de septiembre, hubo una brutal devaluación del 40% seguida de ajustes graduales en función de la diferencia de la inflación interna y externa.

Las primeras devaluaciones, aunque necesarias, se quedaron cortas. Se ha estimado que desde la aplicación del tipo fijo de cambio la economía chilena había perdido alrededor del 30% de su competitividad internacional. Un 18%, en esas condiciones, era demasiado poco.

Cuando se procedió a liberar el tipo de cambio los economistas neoliberales, cuyo comportamiento fue, cuando menos, camaleónico, arguyeron que su anterior control - impulsado durante tres años de manera

obsesiva por ellos mismos - había sido el último eslabón de una cadena que ataba la economía al Estado. La liberalización permitiría ahora que el Banco Central decidiera autónomamente su política monetaria.

El tipo de cambio, sin embargo, quedó sujeto a alteraciones procedentes no tanto del comportamiento de las importaciones, las exportaciones y el flujo de capitales, cuanto por movimientos especulativos. A esta incertidumbre se añadía el desconocimiento del rumbo que las autoridades gubernamentales tomarían en los sectores de la economía participada, que en el Chile neoliberal, se extendían a las aún nacionalizadas compañías cupríferas - responsables nada menos que del 45% de los ingresos de divisas por exportación - y al monopolio estatal de importación de petróleo. Esta errática política provocó la demanda masiva de dólares, pero la banca comercial, por los mismos motivos de incertidumbre, se negaba a venderlos. El precio real del dólar era un enigma.

En agosto y septiembre de 1982, a pesar de las protestas de las autoridades, que insistían en que la flotación era “limpia”, se hizo evidente que el Banco Central estaba interviniendo en el mercado de cambio, vendiendo divisas para contener el previsible aumento de la depreciación del peso.

El 17 de agosto se aplicó un tipo de cambio preferencial - el “dólar preferencial” - aplicable sólo a quienes habían mantenido sus deudas en divisas con anterioridad al 5 de agosto, es decir, a aquéllos que había confiado en el tipo fijo de cambio. Esta discriminación, que constituía una infracción de la Ley de Precio Unico del mercado de cambio, en la práctica se tradujo en un subsidio del Estado. De nuevo, las deudas privadas se pagaban con dinero público.

El 29 de septiembre por fin se fijó de nuevo el cambio con una paridad de 66 pesos por dólar. Esta devaluación fue, pues, del 70% respecto al anterior tipo fijo de 39 pesos.

Finalmente, el 21 de octubre, el Banco Central se comprometió a

cubrir la diferencia de valor entre los préstamos en divisas solicitados al extranjero por la banca comercial chilena y su conversión en pesos a la hora de prestarlos en el mercado doméstico. Dado que los bancos podían además recomprar sus divisas al cabo de 6 meses, estas operaciones (swap), realizadas a lo largo de muchos años, fueron un subsidio del Banco Central.

c) ¿Neoliberales o intervencionistas?

A finales de 1982 el colapso del entero sistema financiero pudo contenerse gracias a las prácticas discriminatorias, la liquidez inyectada por el Banco Central en la banca comercial y la asunción de los impagables de los conglomerados. En definitiva, el gobierno - ¿neoliberal?, ¿intervencionista? - estaba subsidiando a los escasos beneficiarios de una economía altamente especulativa.

Para mantener a flote una economía subsidiada con dinero público y hacer frente al servicio de la deuda externa el gobierno decidió recortar los gastos sociales del Estado: educación, salud, vivienda, subsidios de desempleo, reforma de la Seguridad Social... El programa de ayuda alimentaria de madres embarazadas y niños menores de 6 años - que verdaderamente contribuyó, como ya se ha dicho, al importante descenso de la mortalidad infantil - no puede ocultar que fueron los sectores populares, antes excluidos del “milagro”, quienes sufrían ahora el coste de la recesión.

En 1982 los salarios quedaron desvinculados del IPC y al año siguiente sufrieron una brusca caída de la que no se recuperarían en los años que quedaban de régimen militar. Peor aun fue la caída del salario mínimo. El argumento utilizado para justificar los descensos salariales fue el de que la mejor manera de combatir el desempleo era contraer la masa salarial. El mecanismo, de hecho funcionó, aunque con dos años de retraso. Por otra parte, el desempleo no afectó a todos por igual. La mitad

de los trabajadores en paro pertenecía al 20% de la pirámide de población de ingresos más bajos.

Durante años la mitad de los desempleados no percibió ningún subsidio, el 30% - adscrito al POJH - recibió sólo el 60% del salario mínimo, y el 20% restante - adscrito al PEM - el 30% del salario mínimo. [Meller:134]

La necesidad de supervivencia dio lugar a las “ollas comunes” y la “toma de terrenos”, sobre todo, en el Gran Santiago. El asesinato del líder sindical Tucapel Jiménez en febrero de 1982 retrasó la unidad sindical y la ola de protestas que, no obstante, estallarían un año después.

El estallido de la “burbuja” no afectó sólo a la economía especulativa. También alcanzó a la economía productiva. Por primera vez las protestas contra el régimen llegaron desde sectores sociales que hasta entonces le habían sido adictos. Las deudas, los altos tipos de interés, la falta de demanda interna, la imposibilidad de competir con los más baratos productos importados agobiaban a empresarios de cultivos tradicionales - trigueros, remolacheros, etc -, industriales metalúrgicos, pequeños empresarios - como los transportistas - y pequeños comerciantes.

Interregno 1983-85

a) El “área rara” y las condiciones del FMI

En enero de 1983 Lüders, el nuevo ministro de Economía, anunció la liquidación de tres entidades financieras y la intervención de otras cinco, entre ellas, los dos mayores bancos del sector privado: el Banco de Chile - perteneciente al grupo Vial - y el Banco de Santiago, del grupo Cruzat. La intervención se extendió a numerosas empresas ligadas a los bancos en quiebra que pasaron a constituir el “área rara”, es decir, empresas sin dueño conocido (Delano: 111]. Paradójicamente la operación se hizo al amparo de la misma ley que el presidente Allende invocó para proceder

a las denostadas expropiaciones del gobierno popular.

El FMI impuso condiciones draconianas a la renovación del crédito y la banca acreedora extranjera exigió que el gobierno se hiciera cargo de la totalidad de las deudas contraídas por las empresas privadas chilenas. Así las deudas privadas se pagaban con dinero público. A la privatización de los beneficios durante el “milagro” seguía ahora la socialización de las pérdidas [Constable: 197]

Durante la crisis de 1982-83 la economía chilena se vio doblemente sometida a la tenaza del desequilibrio externo - por mor del servicio de la enorme deuda externa - e interno - éste expresado en un alto índice de desempleo y fuertes reducciones salariales. Ante el dilema de resolver uno u otro, el gobierno de Pinochet decidió satisfacer las demandas de la banca internacional y sacar sus soldados a la calle.

(El ajuste estructural de la economía, demandado por el FMI, y la devaluación aplicada por los neoliberales al servicio de la dictadura de Pinochet descansó en el alto índice de desempleo y la contracción de salarios. Meller se preguntaba si un gobierno democrático habría podido aplicar un programa de ajuste de tal dureza, con más de un 24% de desempleo durante 4 años, recortes salariales del 20% durante 5 años y recortes del gasto social per capita del orden del 10% durante 6 años). [Meller:139].

b) Desplazamiento transitorio de los neoliberales

En mayo de 1983 la CTC (Confederación de Trabajadores del Cobre) hizo un llamamiento a la huelga general, que a la postre quedó diluida en una serie de “protestas” o “caceroladas” que pagaron con su vida entre 35 personas [Góngora] y 62 [Delano:115].

Para mantener el orden público Pinochet nombró la víspera de la cuarta y última gran protesta de ese año, ministro del Interior a Jarpa, antiguo líder del Partido Nacional. 18.000 soldados patrullarían las calles

de Santiago disparando contra los manifestantes. La política de Jarpa estuvo guiada por un doble objetivo: reprimir a la oposición en la calle y dividir a sus partidos mediante una oferta de diálogo dirigida a los sectores más moderados agrupados en la recién constituida Alianza Democrática, de la que formaban parte la DC y el PS Núñez. No así el PS Almeyda y el PC, que se habían integrado en otra plataforma denominada Movimiento Democrático Popular (MDP). La táctica negociadora de Jarpa implicaba el desplazamiento del poder de los Chicago Boys y un clima de distensión política. El general Pinochet, gracias a la acción mediadora de la Iglesia católica, levantó el estado de excepción bajo el que había venido gobernado el país desde 1973, y los hombres de Jarpa entraron en el gobierno. Fue una victoria pírrica.

En abril de 1984 la cartera de Hacienda fue ocupada por Escobar, antiguo ministro en el gobierno de Alessandri. La política de Escobar sería muy distinta de la que preconizaban los “Chicago boys” [Góngora: 359]. Había llegado la hora de los “pragmáticos” [Constable: 198]. Este interregno duraría poco. A comienzos de 1985 Escobar fue sustituido por Hernán Büchi y Jarpa por Ricardo García.

Los neoliberales de nuevo en el gobierno (1985-1989)

a) Büchi y la dirección de la economía

Büchi volvió inmediatamente a las prácticas neoliberales convirtiéndose en el protagonista del gran crecimiento económico experimentado por Chile tras la superación de la crisis. En los años que Büchi estuvo en el gobierno la economía experimentó un crecimiento promedio del 5,3%.

a1) Los éxitos de Büchi

El primer ensayo de “apertura” - por utilizar una voz del vocabulario

político acuñada en el crepúsculo del régimen franquista - había sido brevísimo. Cuando Büchi anunció su programa económico, el país estaba de nuevo bajo “estado de sitio”.

El plan de “ajuste estructural” recomendado por el Banco Mundial fue aplicado en Chile mediante una devaluación, la reducción de aranceles y una disminución del déficit fiscal. Su objetivo era estimular el ahorro y la inversión y favorecer las exportaciones.

El plan del ministro de Hacienda obtuvo resultados inmediatos: crecimiento del PGB, superando el 5,5% de 1981 y, obviamente, los parámetros negativos de la crisis subsiguiente de 1982-83; mayor rentabilidad de las empresas, gracias a una disminución de los impuestos, una sustancial reducción del paro - si bien se mantenía sin apenas cambios el empleo en el sector informal -; contención de la inflación (alrededor del 20%), que aunque aún era superior a la de 1981, estaba por debajo de la media del conjunto de América Latina; reducción del déficit fiscal; diversificación de las exportaciones y un notable aumento del comercio exterior (el enorme déficit de 1981 se transformó en un continuado superavit a partir de 1987); aumento de las inversiones de capital extranjero (que contaban con ventajas tributarias y cuyas utilidades, de acuerdo con el DL 600, podían ser repatriadas en cualquier momento imponiendo sólo una retención del principal durante tres años) y negociación de la deuda externa.

a2) Deuda externa

Para negociar la deuda externa el gobierno se comprometió a respaldar la deuda contraída por la banca privada chilena y pagar puntualmente los intereses de la deuda. Como compensación el gobierno pudo renegociar los plazos de pago del principal.

Sin embargo, el indulgente comportamiento de las instituciones de crédito internacional (FMI, etc) no fue seguido por la banca comercial

internacional, que no renovó sus créditos a medio o largo plazo sino hasta entrado el año 1989.

Hubo también un mecanismo de reducción de la deuda externa mediante operaciones de cambio de deuda por capital - si bien eso supuso poner en manos del capital extranjero parte importante de los sectores más dinámicos de la economía: minería, fruticultura, pesca, forestal y servicios. Este mecanismo, puesto en marcha en las postrimerías del Régimen, permitía comprar pagarés de la deuda externa chilena con un descuento sobre su valor nominal y repatriar, tras cuatros años de retención, el 25% de las utilidades obtenidas. El grueso de esa primera repatriación tuvo lugar en 1992, es decir, cuando en Chile se había asentado un nuevo régimen democrático. Con todo, en relación con el PIB o las exportaciones, la deuda externa se redujo hasta hacerla en 1989 perfectamente manejable. De hecho, a finales de 1987 el buen comportamiento del comercio exterior hizo innecesaria la solicitud de nuevos préstamos.

a3) Otras versiones del éxito de Büchi

Los éxitos económicos de Büchi, cuya pieza clave fue el aumento de las exportaciones, descansaron en la devaluación posterior a la crisis de 1982-83, el mantenimiento de un extremadamente alto tipo de cambio, junto a la apertura al exterior de la economía y su simultánea desregulación.

Sin embargo, no se puede obviar, para valorar los resultados de su gestión, que las bases del éxito se habían puesto antes del golpe de Estado de 1973. Así: [Meller: 151]

1. los beneficios provocados por el aumento extraordinario del precio del cobre - aunque también de otros productos de exportación de tanta trascendencia en Chile como la celulosa y la harina de pescado - revertían

íntegramente en el país gracias al carácter estatal de la propiedad de la Gran Minería del Cobre, que fue nacionalizada por Allende. A pesar de las presiones liberalizadoras de los Chicago boys, la Constitución de 1980 recogía sin apenas enmienda el articulado de la reforma constitucional de 1971 que había permitido al gobierno de la UP nacionalizar la gran minería del cobre así como del hierro y el salitre.

2. los beneficios del sector agrario-exportador no fueron ajenos, por mucho que se tratara principalmente de productos no tradicionales, a las reformas agrarias de los años 60 y 70, las cuales no sólo tuvieron por objeto la redistribución de la tierra y la creación de un mercado interno, sino también la modernización de la agricultura (tecnología y capital humano).

3. el crecimiento de las exportaciones de productos forestales descansó en la política de subsidios de los años 70

Tampoco se puede obviar la política que se escondía detrás de la devaluación real: el descenso de los salarios reales y el recorte del gasto público. La reducción de la masa salarial (en 1988 estaba aún 7,7 puntos por debajo del índice de 1981), las reformas legales para congelar las pensiones (de haber aplicado la ley las pensiones deberían haber subido un 10,6% en 1985) ni la reducción de subsidios (en 1988 se restringieron los destinados a mujeres embarazadas) o el mantenimiento de muy amplias capas de la población en la pobreza, cuando no en la miseria. En diciembre de 1988, la mitad de la población, unos 6.300.000 personas, estaba por debajo del nivel mínimo de subsistencia, es decir, su poder adquisitivo no alcanzaba a cubrir el costo de la canasta mínima de alimentos definida por la OMS [Delano:167]

Finalmente, aunque, la diversificación de exportaciones fue tan correcta como positiva, no se puede ocultar que las ventajas comparativas de las exportaciones de Chile se aplicaban, al igual que en el pasado, a

las materias primas de origen natural.

a4) Más privatizaciones

Büchi fue el impulsor de la segunda oleada privatizadora. Devolvió al sector privado, una vez saneadas, las empresas del “área rara”, y continuó la venta de empresas de la CORFO.

La estrategia de privatización, a diferencia de la que había dado lugar con anterioridad a la formación de oligopolios, adoptó la forma de un “capitalismo popular”, con amplia participación del estamento militar. (Del total de 250.000 personas que compraron acciones, 30.000 eran militares) [Delano: 127]. Con todo, este mecanismo de capitalización no impidió que el control de las empresas siguiera en manos de los grandes inversionistas.

Entre las grandes empresas de la CORFO puestas en venta, con grandes ventajas para sus compradores, estaban CAP, Enaex, Iansa y Soquimich. Más adelante se privatizaron la Empresa Nacional de Petróleos, Ferrocarriles, Correos, etc. Sin embargo, Codelco siguió quedando excluida.

b) Pinochet y la dirección política

El programa económico de Büchi no fue políticamente neutral. Mientras los técnicos neoliberales se entregaban a la aplicación de sus teorías, los ministros políticos intentaron toda una operación de maquillaje del régimen autoritario.

Un primer intento negociador con la oposición moderada buscaba una mayor legitimización del Régimen militar, proceso que habría de culminar con un plebiscito en 1988.

La oposición moderada, por su parte, se decidió a suscribir en 1985 un “Acuerdo Nacional para la Transición a la Plena Democracia” - auspiciado por la jerarquía católica y firmado por la Derecha (con la

excepción de la UDI de Jaime Guzmán), la DC, la Izquierda Cristiana y los socialistas (excepción hecha de la fracción de Clodomiro Almeyda, próximo entonces a las tesis del PC) - que se tradujo en la aceptación de combatir al régimen en su propio terreno mediante la participación en el plebiscito. [Góngora: 360]. Sin embargo, el general Pinochet se opuso en seguida a toda negociación. La oposición se agrupó entonces en la denominada Asamblea de la Civilidad y convocó a una huelga general para primeros de julio de 1986. Tras la huelga, reprimida violentamente, los dirigentes de la Asamblea fueron encarcelados.

La situación empeoró con la declaración de un nuevo estado de sitio tras el atentado frustrado contra Pinochet del Frente Patriótico Manuel Rodríguez de septiembre de 1986.

Aunque apenas quedaba rastro de movilización social, el plebiscito del 5 de octubre de 1988 se saldó con un rotundo fracaso del régimen. Un 54,6 % de la población manifestó su oposición a la continuidad de Pinochet en la presidencia de la República, aunque el dictador logró reunir un nada despreciable 43% de los votos.

La derrota de Pinochet en el plebiscito dio lugar a la rápida formación de una coalición de gobierno formada por los partidos de la oposición. Chile había pasado de la tradicional división político-electoral de los tres tercios a un sistema bipartidista, que aunque forzado por la legislación, permitió, gracias al común acuerdo de los partidos democráticos antes enfrentados - particularmente los demócratacristianos y los socialistas -, la formación de una coalición de centroizquierda - la denominada Concertación de Partidos por la Democracia - que, tras hacerse con el gobierno de la nación, inició el proceso de transición.

Las transformaciones sociales inducidas por el cambio de las estructuras económicas del país y la debilidad de los sindicatos y partidos de la izquierda contribuyeron al predominio de las posiciones moderadas, de centro, tanto del electorado como de los dirigentes políticos de la

oposición democrática.

c) “Todo atado”

A pesar de las enmiendas a la Constitución aprobadas en el plebiscito de 1989 - la más notable de las cuales fue la sustracción de los poderes otorgados al Presidente para disolver la Cámara de Diputados - , la restauración de la democracia quedó lejos de ser plena: senadores designados por el gobierno militar, creación del Consejo Nacional de Seguridad, permanencia de Pinochet al frente de las FF.AA, maniobras para controlar la mayoría de la Corte Suprema, inamovilidad de los funcionarios públicos - que, entre otros asuntos, permitió tener en Codelco una dirección domesticada -, designación del presidente del Banco Central y ley de autonomía del mismo.

El control del Banco Central, mediante la designación de su presidente - nombrado por Pinochet para un período que se prolongaría hasta 1994 -, y la autonomía otorgada por ley a la institución impidieron al Ejecutivo salido de las primeras elecciones democráticas hacerse con las riendas de la política monetaria, cambiaria y crediticia, que de esta manera seguían los designios del régimen militar neoliberal, por muy derrotado que fuera en las urnas.

Büchi fue el candidato del Régimen en las primeras elecciones democráticas. En realidad éstas fueron un plebiscito en el que la mayoría de los chilenos se pronunció en contra de un modelo autoritario, representado políticamente por Pinochet y económicamente por Büchi.

El triunfo electoral de la Concertación de Partidos para la Democracia dio fin a 16 años de dictadura militar. No así a la continuidad del modelo heredado.

Continuidad del modelo heredado

Las coaliciones democráticas que se han sucedido en el gobierno

desde 1989 recibieron del régimen de Pinochet una indeseada y pesada herencia de difícil modificación. El modelo heredado fue diseñado con el fin de proteger el legado económico del gobierno de Augusto Pinochet y de evitar la dinámica de polarización de los primeros años 70 [Siavelis:1]

Se hace cada vez más patente que ni el corsé político de la Constitución ni los cambios de la estructura económicosocial pudieron obturar definitivamente las profundas corrientes ideológicas y las marcadas líneas divisorias del espectro político chileno. Lo que sí logró imponer el régimen militar a sus sucesores democráticos fue un sistema que priva a las distintas corrientes y opciones políticas de una genuina representación institucional.

Frente a quienes defienden - interesadamente - el déficit democrático del entero sistema político heredado, se han levantado voces - como la de Peter M. Siavelis - partidarias de poner fin al exceso de presidencialismo y a las coaliciones forzadas por el vigente sistema electoral. «Los militares fueron incapaces de transformar el carácter multipartidario de la competición política. Aunque la distancia ideológica entre los partidos chilenos se ha reducido y los incentivos para la formación de coaliciones son ciertamente mayores, ...los partidos han conservado sus peculiaridades distintivas y programáticas» (Siavelis: xiv).

Un equilibrio de poderes demasiado sesgado hacia el presidencialismo - habría que hablar más bien de desequilibrio - y la imposibilidad de que un solo partido pueda hacerse con la mayoría con el actual sistema electoral no sólo desdibujan la representación de la realidad política, sino que podrían tener efectos desestabilizadores, según el citado autor, para la gobernabilidad y la democracia. Eliminar los enclaves autoritarios de las instituciones (designación de miembros del Senado, Tribunal Constitucional, Consejo de Seguridad Nacional etc.) y devolver al Congreso sus legítimos poderes como representante de la soberanía

popular al tiempo que se sustituye el viciado sistema electoral, diseñado sólo para garantizar a los partidos de la Derecha unos escaños que no obtendrían con un sistema proporcional, son tareas pendientes de la democracia chilena.

En este contexto de restricciones políticas ninguno de los 3 sucesivos gobiernos de la Concertación Nacional, presididos respectivamente por Aylwin (1990-94), Frei (1992-2000) y Lagos (el actual presidente), han cuestionado, más allá de una retórica centrada en el eslogan “crecimiento con equidad”, el modelo económico impuesto por los economistas neoliberales al amparo de la dictadura militar. Nada recordaba ya aquel “socialismo comunitario”, divisa de la DC hasta el golpe de 1973, durante la gestión presidencial de los dos líderes democristianos mencionados, ni se ha visto hasta la fecha una alternativa claramente de izquierdas bajo la presidencia del socialista Lagos.

Bibliografía

Constable, Pamela & Valenzuela, Arturo, *A Nation of Enemies. Chile under Pinochet*, W.W. Norton & Company, New York, 1991

Delano, Manuel & Traslaviña, Hugo, *La herencia de los Chicago Boys*, Ediciones del Ornitorrinco, Santiago de Chile, 1989

Ffrench-Davis, Ricardo, *Economic reforms in Chile: from dictatorship to democracy*, Capítulo 2: «El experimento neoliberal: de las reformas a la crisis de 1982» The University of Michigan Press, 2002

Góngora, Alvaro et al. *Chile (1541-2000) Una interpretación de su Historia política*, Santillana, Santiago de Chile, 2000

Loveman, Brian, *The Legacy of Hispanic Capitalism*, Oxford University Press, New York, 1988

Meller, Patricio, *The Unidad Popular and the Pinochet Dictatorship. A Political Economy Analysis*, St. Martin's Press, New York, 2000

Siavelis, Peter M., *The President and Congress in Postauthoritarian Chile*, The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, 2000

チリ、新自由主義と独裁（1973－1989）

ビクトル・カルデロン・デ・ラ・バルカ

論文のテーマは、チリのピノチェト軍事独裁政権下（1973－1989）の政治及び経済に関する分析である。

論文の要点は下記の四点であり、「新自由主義の教義」に基づく経済原理を批判した経済学者フレンチーデイビスとパトリシオ・メレールの論説を支持するものである。

1. ピノチェト政権下における新自由主義政策は中立的ではなかった。恐怖政治体制により、政治的迫害や独裁政権による社会排斥がおこなわれたり、オリゴポリーの形成や国家的財産のきわめて不公平な分配が助長された。
2. 新自由主義経済政策は、1983年にチリ史上最悪の経済危機に陥らせるといふ大失敗を犯すまで続いた。
3. 1989年まで続いたブッチ経済相の政策下では、経済成長、インフレの抑止、輸出の多様化と増大、対外債務取引などにより、経済は危機を克服して回復を見た。しかし、それは過去の失敗を是正すること（例えば、アンチインフレ政策）のみに終始したわけではなく、一方では、社会的退行性の政策を助長するものであり、また外貨取得を重視し、国際価格上パフォーマンスの高いものを支持した。特に銅産業は、アジェンデ大統領時代にすでに国営化されていたが、この時代も引き続き政府が掌握した。

4. 新自由主義経済の形式は民主主義政権（1989年より現在まで）によって継承されており、その社会的不均衡という後遺症を治癒するのは、1980年の憲法が有効であるかぎり、また歪曲した選挙制度が遂行されるかぎり困難である。