

## Las transformaciones del Estado chileno bajo el régimen militar

Pilar Vergara

El objetivo de este trabajo es describir los cambios que experimentan las atribuciones y funciones del Estado chileno en el terreno económico, la organización política y las funciones ideológicas durante el primer sexenio del régimen militar. Dada su naturaleza, el trabajo estará centrado en lo que ocurre con el tamaño y las funciones de la organización estatal, entendida ésta como un conjunto estructurado de aparatos e instituciones.<sup>1</sup> Sin embargo, no es posible comprender la significación real de las transformaciones que se observan en este ámbito sin hacer referencia al carácter revolucionario del proyecto de sociedad que el régimen autoritario que se instala en el poder en 1973 busca construir.

¿Por qué usamos la palabra “revolucionaria”, reservada comúnmente a los procesos de cambios que buscan favorecer a las clases populares o subordinadas? Por una razón fundamental: porque se trata de un proyecto de reestructuración global que rompe violentamente con la tradición de la sociedad chilena, tanto en el nivel de las relaciones económicas como en cuanto a la naturaleza del Estado e, incluso, las concepciones ideológico-culturales predominantes.<sup>2</sup> Es decir, no se trata de un proyecto conservador que busca restaurar las formas previas del desarrollo capitalista, interrumpidas por la experiencia populista —o semipopulista— del gobierno de Frei o por la experiencia popular de Allende, sino de un intento de reestructuración radical de la organización económica preexistente para superar los obstáculos que históricamente habían impedido un

<sup>1</sup> Este análisis “institucionalista” del Estado es sin duda parcial e insuficiente, ya que a veces los sujetos históricos —las clases sociales— son ocultados mediante la referencia a un Estado que actúa, habla y vive por sí mismo, en circunstancias en que el Estado es siempre el ámbito de una relación social. N. Lechner, *La crisis del Estado en América Latina*, Caracas, El Cid Editor, 1977.

<sup>2</sup> El uso de la violencia en el momento de la ruptura y como mecanismo de preservación del régimen constituye también una característica central de los procesos revolucionarios.

desarrollo capitalista pleno. Pero tal empresa requería también constituir un nuevo tipo de organización estatal y una nueva cultura, que rompieran con la ideología democrática y “redistributiva” que se había desarrollado en el pasado. Es en ese sentido que puede hablarse de un proyecto de *revolución burguesa* o, si se quiere, de una *contrarrevolución burguesa*.<sup>3</sup>

Hasta 1973 existió en Chile un Estado que podría calificarse “de compromiso” con un régimen político democrático. Este último revestía un carácter *institucionalmente representativo* —con sufragio universal, elecciones del jefe del Ejecutivo y los miembros del Parlamento, distribución contrabalanceada de poderes entre ambos órganos, independencia del poder judicial, amplio espectro de partidos, etcétera, y era *socialmente representativo*, en el sentido de que permitía la organización y representación de los intereses de las diferentes clases y grupos y la competencia política abierta por el acceso al poder político.

En cuanto a su base social, su calidad de Estado de compromiso entre clases obedece a que éstas debían forzosamente compatibilizar, en alguna medida al menos, sus distintos intereses a través de la negociación, del conflicto institucionalizado y de la concertación de alianzas.

Finalmente, desde el punto de vista económico, el Estado se apoyaba en un modelo de desarrollo basado en la industrialización sustitutiva, cuyo dinamismo dependía de la permanente ampliación del mercado interno.

Estos rasgos centrales del Estado chileno explican que su acción se canalizara en dos procesos simultáneos y compatibles entre sí: a) el desarrollo de una economía mixta en la cual el Estado y los capitalistas privados, nacionales y extranjeros constituían los agentes dinámicos del crecimiento y b) una “democratización sustantiva”, a través de la aplicación de políticas públicas redistributivas destinadas tanto a expandir el nivel de empleo y defender las remuneraciones de los trabajadores organizados y las clases medias, como a reducir mediante políticas de gasto social (educación, salud, vivienda y seguridad social) las desigualdades sociales generadas por el mercado.

La existencia de un Estado con estas características —y, en especial, la capacidad de presión y organización de las clases subordinadas y la distribución contrabalanceada del poder—<sup>4</sup> hacían posible introducir sistemas de cambios y reformas que posibilitaban la articulación de los intereses

<sup>3</sup> T. Moulián y P. Vergara, “Estado, ideología y políticas económicas en Chile: 1973-1978”, mimeo., Santiago, CIEPLAN, 1979. Durante los primeros años de la experiencia, los sectores proclives al régimen se muestran renuentes a calificarlo de “revolucionario” por considerar que el término estaba muy “desprestigiado”. En 1977, empero, comienza a decirse cada vez con mayor frecuencia que las transformaciones económicas impulsadas por el gobierno militar constituyen cambios revolucionarios. Desde 1979 en adelante se admite y proclama que la experiencia tiene el carácter de una “verdadera revolución”.

<sup>4</sup> M. A. Garretón y T. Moulián, “Procesos y bloques políticos en la crisis chilena, 1970-1973”, *Documento de Trabajo*, Santiago, FLACSO, 1977.

de una base social cada vez más amplia y diversificada, pero a condición de que ello se realizara de un modo gradual y políticamente negociado.<sup>5</sup>

El Estado autoritario que surge en 1973 es la antítesis del precedente, por cuanto desconoce todo principio de representación. Aunque los regímenes autoritarios se caracterizan por negar ese principio —si no doctrinariamente, por lo menos en la práctica— en el caso chileno el carácter no representativo del Estado y de la política es absolutamente radical. Ello obedece al predominio de una concepción tecnocrática del poder según la cual las autoridades deben gobernar tomando en cuenta únicamente criterios de coherencia y eficacia respecto a las metas. Se postula una absoluta autonomía de la autoridad respecto al pueblo, ya que aquélla tiene como misión realizar los “intereses generales” de la nación y, en consecuencia, sólo debe aplicar medidas que tengan una base científica, que no requieren de una legitimación social.

Esta concepción, que en Chile ha podido ser aplicada sin reparar en obstáculos sociales o políticos, se encuentra asociada fundamentalmente con el carácter revolucionario del proyecto y, muy especialmente, con el contenido de la restructuración capitalista de la economía. Los “intereses generales” que se invocan son la aplicación de un programa óptimo de desarrollo capitalista para la economía chilena, según el cual el mercado libre de interferencias estatales constituye el principal mecanismo de asignación de los recursos y el proceso de acumulación debe basarse en las ventajas comparativas.

Pero, en las condiciones chilenas, una restructuración económica de esa naturaleza planteaba exigencias política e ideológicas. Por una parte, requería que el Estado dispusiera de un poder institucional sin contrapesos a fin de desarticular las expresiones organizacionales y políticas de las diferentes clases y grupos sobre los cuales debía recaer el peso de las transformaciones. Pero también el Estado debía neutralizar las presiones de ciertos sectores de las clases dominantes. El proceso se diferenciaría entonces de lo ocurrido en otros países, como Brasil por ejemplo, donde el proyecto de “profundización” de la economía propiciado por el régimen autoritario fue coincidente con los intereses de las fracciones industriales predominantes. En Chile, con un mercado reducido y una base fabril precaria, cualquier transformación destinada a asegurar un desarrollo capitalista debe pasar por una apertura de la economía al exterior y, por lo tanto, por una reversión radical, y no sólo por una “profundi-

<sup>5</sup> Al intentar el tránsito al socialismo desde dentro del Estado preexistente y, por lo tanto, ajustándose a sus normas y estilos políticos, el gobierno de la Unidad Popular puso en jaque ese principio de funcionamiento del Estado de compromiso: reformas parciales, políticamente negociadas. La crisis del Estado en 1973 fue en gran medida resultado del carácter de ese proyecto, pero también de un estilo político de la izquierda que le impidió construir la amplitud de las alianzas requeridas para cambios tan profundos.

zación” del modelo anterior.<sup>6</sup> Ello afectaría inevitablemente los intereses inmediatos de la mayor parte de los sectores dominantes que se habían desarrollado al amparo de políticas proteccionistas y del apoyo estatal. La restructuración capitalista exigía pues un profundo reajuste de la propia burguesía. De ahí la necesidad de crear una nueva organización estatal que no sólo mantuviera a la sociedad en una situación de absoluta desmovilización sino también que eliminara todas las instituciones y normas de un régimen de representación: partidos, división de atribuciones entre los diferentes órganos, formas de reivindicación pública, etcétera, de manera de suprimir cualquier forma de presión o negociación.

Por otro lado, en un país con larga tradición democrática, donde imperaba desde largo tiempo un *ethos* cultural igualitarista y democrático, un régimen autoritario con pretensiones revolucionarias estaba obligado a crear una nueva mentalidad y a difundir una ideología que subordinara el orden político a las exigencias planteadas por el modelo económico en aplicación. Para ello, el nuevo Estado debía asumir la dirección cultural de la sociedad a través del control de todos los aparatos de socialización, educación y difusión ideológica.

Pese a la estrecha interconexión y mutuo condicionamiento que dentro del proyecto revolucionario global se da entre estas tres tareas, en las páginas que siguen examinaremos, con fines puramente analíticos, cada una de ellas por separado.

En la primera sección del trabajo se examinan las modificaciones en el tamaño y en las funciones del Estado en la economía chilena que se han producido durante los últimos seis años. La segunda sección aborda el análisis de los principales cambios ocurridos en el modelo de organización política durante el régimen militar y en las funciones propiamente políticas del Estado. En la sección siguiente se analizan los esfuerzos realizados por el Estado chileno en el terreno de la cultura, tendientes a modificar las formas ideológicas democráticas del pasado. Finalmente, en la última parte del trabajo se presentan algunas conclusiones.

## I. Las transformaciones en las funciones económicas del Estado

*El papel del Estado en la sociedad chilena entre 1940 y 1973.* El análisis de la evolución de la economía chilena a partir de 1939 revela una progresiva extensión de la injerencia del Estado, que pasa a convertirse en uno de los principales agentes dinámicos del modelo de desarrollo basado

<sup>6</sup> Con esto no pretendemos afirmar que la intensidad y dramaticidad con que se aplicó el modelo librecambista en Chile haya constituido la única alternativa de desarrollo capitalista. T. Moulián y P. Vergara, “Estado, ideología...”, cit.

en la industrialización sustitutiva. Para ello utilizó un conjunto de instrumentos de política directos e indirectos,<sup>7</sup> destinados a estimular la formación de capital en el sector, transfiriéndole un volumen considerable de recursos públicos vía la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). Esas inversiones, que definieron la estructura productiva industrial del país, fueron realizadas en forma directa y mediante aportes de capital para la formación de empresas mixtas o apoyo financiero a la iniciativa privada. Surgen así grandes empresas públicas no sólo en actividades poco rentables para el sector privado sino principalmente en las ramas más pesadas de la industria, especialmente en productos intermedios (celulosa, petroquímica, productos metálicos, caucho).

El Estado también desempeñó un significativo papel en la generación de la demanda final de productos industriales a través del gasto público, especialmente en inversiones en obras públicas reactivadoras, de gran importancia en una economía con un mercado reducido y una base industrial precaria.

La intervención estatal con fines redistributivos no fue menos importante. Las presiones de los sectores medios y de obreros organizados en favor de mejoramientos de sus remuneraciones reales y mayor bienestar condujeron a una notable extensión del gasto social (salud, vivienda, educación y previsión social) y a una política de remuneraciones que procuró defender el poder adquisitivo de la población, erosionado por una persistente inflación. Con ese propósito se establecieron reajustes obligatorios de remuneraciones, se fijaron remuneraciones mínimas para los empleados y después para los obreros y se establecieron precios máximos a una amplia gama de bienes y servicios.

El ascenso de la democracia cristiana al gobierno inicia una fase en la que se acentúa la injerencia estatal en la vida económica, política y social del país. El gasto público como porcentaje del PGB aumentó de 35.7 en 1965 a 46.9 en 1970, y la inversión pública como porcentaje de la inversión geográfica bruta, de 61 a 77%.

La presencia del Estado en el sector financiero fue también en constante expansión. En 1970 el Banco del Estado efectuaba el 44% del total de colocaciones y recibía el 48% de los depósitos en moneda corriente y ex-

<sup>7</sup> Entre las medidas indirectas utilizadas por el Estado en el estímulo a la sustitución de importaciones se encuentra la fuerte protección arancelaria y tratamientos tributarios especiales, junto a subsidios a los costos de producción (fijación de un tipo de cambio y bienes intermedios, y créditos a tasas de interés subsidiadas). Al respecto, véase O. Muñoz, "Estado e industrialización en el ciclo de expansión del salitre", *Estudios* CIEPLAN núm. 6, Santiago, CIEPLAN, enero de 1977; O. Muñoz, "Industrialización y grupos de interés", *Apuntes* CIEPLAN núm. 7, Santiago, CIEPLAN, noviembre de 1977; M. Mamalakas, "Veinticinco años de la Corporación de Fomento de la Producción", en E. García y K. Griffin (eds.), *Ensayos sobre planificación*, Santiago, Universidad de Chile-Instituto de Economía, 1967; y CORFO, *Institutos de política económica aplicada en el sector industrial*, División de Planificación Industrial, Publicación núm. 48 a 70, 1970.

tranjera. A través del CORFO y del Banco del Estado, el sector público llegó a controlar la casi totalidad del crédito de mediano y largo plazo.

Al mismo tiempo, el Estado chileno adquirió una parte de las principales compañías del cobre, lo que le permitió un mayor control sobre los ingresos del sector exportador e impulsó un vasto proceso de reforma agraria, que al cabo de seis años había expropiado un 15% de la superficie agrícola del país.

El gasto social aumentó del 8.2 al 9.4% del PGB, y el empleo público en los sectores sociales de 119 a 153, en miles de personas, lo que se tradujo en un apreciable progreso en las condiciones de vida de los trabajadores, en especial los campesinos. El sistema tributario fue modificado a fin de procurar mayores recursos al fisco y hacerlo más progresivo.

La instalación en 1970 del gobierno de la Unidad Popular significó un nuevo impulso al fortalecimiento del aparato estatal y un cambio cualitativo en el carácter de la intervención pública en la sociedad. Su proyecto de transformación radical de la economía y de la sociedad chilena se tradujo en la estatización de las principales empresas industriales y del sistema bancario; la intensificación del proceso de reforma agraria y la nacionalización de toda la gran minería del cobre. De ese modo, el gobierno intentaba asegurar el control estatal sobre todos los procesos económicos, a fin de reestructurar la organización económica y revertir de acuerdo a una nueva racionalidad el patrón de desarrollo preexistente.

Los objetivos redistributivos del Estado adquirieron similar importancia. Una vez más se expandió fuertemente el gasto público y se aumentó el volumen de recursos transferidos a los programas de apoyo a pobladores urbanos y pequeños propietarios rurales iniciados durante el gobierno anterior; se incrementaron los subsidios a los bienes de consumo esencial y a sus insumos y se controlaron los precios de la mayoría de los productos.

Pese a la importancia de la acción directa del Estado en la producción y el fomento a la inversión, merece señalarse que hasta 1970 no pretendió en modo alguno sustituir a la burguesía industrial ni erigirse en su competidor. La organización económica vigente en Chile hasta entonces puede ser descrita a través de la noción de capitalismo de Estado, ya que el rasgo central de la intervención pública era su carácter complementario y de fomento a la actividad privada. La CORFO constituyó siempre un mecanismo de apoyo al sector privado a través de la creación de infraestructura básica en proyectos que éste no podía o no deseaba abordar y del traspaso de recursos financieros a un precio subsidiado.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> El carácter claramente subsidiario y complementario que tuvo la acción pública en este campo queda de manifiesto en el hecho de que incluso en las sociedades mixtas que se crearon a través de aportes de capital y créditos de CORFO al sector privado y de la compra de acciones a sociedades privadas, la participación de CORFO en los directorios de las empresas era por lo general inferior a su participación en el capital de las sociedades. O. Muñoz y A. M. Arriagada, "Orígenes políticos y económicos del Estado empresarial en Chile", *Estudios CIEPLAN* núm. 16, Santiago, CIE-

*Reestructuración capitalista y papel del Estado*

La estrategia de desarrollo impulsada por el régimen militar que se hace cargo del país a fines de 1973 constituye un intento por alterar radicalmente las bases de la organización económica preexistente. El proyecto de reestructuración capitalista no busca profundizar la sustitución de importaciones ni tampoco intensificar la industrialización mediante una apertura selectiva y moderada de la economía al exterior. Lo que se propone es revertir en forma brusca el modelo de desarrollo hacia un esquema de libre mercado en una economía abierta irrestrictamente al comercio internacional.<sup>9</sup> Esto significaba no sólo la reaparición de los sectores capitalistas privados —nacionales y extranjeros— como agentes dinámicos del proceso de acumulación y la ampliación de su esfera de acción y autonomía frente al Estado, sino también un desplazamiento de la industria como sector prioritario del proceso de desarrollo. A través de la política de precios libres y de la liberación del comercio exterior se ha pretendido encauzar el proceso de acumulación hacia las actividades en las que el país tiene ventajas comparativas naturales y, por lo tanto, puede competir en los mercados externos.

De ahí que la minimización de las funciones del Estado en la conducción de la actividad económica sea consustancial al nuevo modelo. Éste no sólo debe renunciar a su papel de promotor activo del desarrollo económico y regulador de la mayor parte de los procesos económicos, sino también a sus funciones de moderador de las desigualdades sociales.

De acuerdo a la ortodoxia que inspira la reestructuración de la economía, la intervención estatal debe restringirse a garantizar el orden, la entrega de bienes y servicios públicos (justicia, defensa) y la sustentación de las actividades del sector privado mediante: a) la creación de infraestructura básica que no es posible o no resulta rentable producir en forma privada, b) la eliminación de las distorsiones presentes en la estructura económica y c) el establecimiento de ciertas orientaciones generales que enmarquen la libre iniciativa de los individuos.<sup>10</sup> Los sectores capitalistas privados,

PLAN, septiembre de 1977. Incluso fue política de la Corporación vender aquellas empresas que después de un período de maduración habían alcanzado rentabilidad económica y que, por lo tanto, resultaban ya atractivas para los inversionistas privados. M. Cavarozzi, "The Government and the industrial bourgeoisie in Chile, 1938-1964", tesis doctoral, Universidad de California, Berkeley, 1975.

<sup>9</sup> Debido a que no se trata simplemente de restaurar la situación imperante en 1970, antes del inicio del proyecto de la UP, sino de imponer un esquema cualitativamente distinto de desarrollo capitalista, las comparaciones estadísticas en este trabajo tomarán 1970 como año de referencia.

<sup>10</sup> De acuerdo a esta concepción, el proteccionismo y el intervencionismo estatal son los responsables del lento crecimiento económico, la persistencia de elevadas tasas de inflación, la ineficiencia del aparato productivo y el retraso tecnológico, las elevadas tasas de desempleo y los problemas de balanza de pagos que ha debido enfrentar la economía chilena durante las últimas décadas. El intervencionismo estatal, en un

guiándose por las señales que emiten los mercados, deben remplazar al Estado en el papel de agente económico dinamizador del proceso de desarrollo.

La liberalización extrema de los mercados, la reducción del gasto y del empleo público y la privatización de la mayor parte de las empresas en poder del Estado, incluso en áreas tradicionalmente consideradas estratégicas (instalaciones portuarias, exploración petrolera, entre otras), han significado reducir drásticamente en el transcurso del primer sexenio de régimen militar el tamaño y la esfera de acción del Estado (cuadro 1). Pero no sólo se han eliminado progresivamente sus funciones de fomento sino que también se lo ha debilitado en su tarea reguladora de las desigualdades sociales, al rebajarse los gastos sociales y avanzarse hacia una privatización creciente de los servicios de educación, salud, vivienda y previsión social.

Cuadro 1

## INDICADORES DEL TAMAÑO DEL ESTADO

	1970	1974	1975	1976	1977	1978
Gasto fiscal (% del PGB) <sup>a</sup>	22.7	25.8	19.4	17.6	18.6	n.d.
Empleo en el sector público (% de la PEA) <sup>b</sup>	9.0	11.1	9.3	9.2	8.5	8.2

<sup>a</sup> Excluye servicio de la deuda pública.

<sup>b</sup> Excluye Defensa, las empresas filiales CORFO y los asentamientos del sector agrícola, por no estar disponible la información.

FUENTES: —Gasto fiscal: Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto.

—PGB: ODEPLAN.

—Empleo: O. Muñoz, J. Gatica y P. Romaguera, "Crecimiento y estructura del empleo estatal en Chile, 1940-1970", *Notas Técnicas* núm. 22, Santiago, CIEPLAN, enero de 1979; O. Muñoz, "Crecimiento y estructura del empleo estatal en Chile, 1970-1978", Santiago, CIEPLAN, trabajo en proceso.

perfecto círculo vicioso, introduciría desequilibrios en el funcionamiento de los mercados y distorsiones en la asignación de recursos, lo que lo obliga nuevamente a intervenir para corregir esas distorsiones y desequilibrios. Ello los lleva a concluir que sólo el libre funcionamiento del mercado y el papel "subsidiario" del Estado pueden asegurar a la economía un desarrollo sostenido y estable.



a] *Las actividades estatales de fomento a la producción.* La manifestación más evidente de la reducción de la importancia del Estado como conductor del proceso económico la constituyen la progresiva y casi total privatización de las empresas en poder de CORFO. Como consecuencia de esta política, las empresas en poder de CORFO disminuyeron de 480 en 1974 a 32 en 1979, vale decir mucho menos que en 1970, cuando eran 46. A fines de 1980, una vez completado este proceso, las empresas estatales quedarán reducidas a 15, a las que se considera estratégicas para el desarrollo y la seguridad nacional. Éstas incluyen, además de la gran minería del cobre, del hierro y el salitre, las comunicaciones (Compañía de Teléfonos, ENTEL), algunas empresas que entregan servicios de utilidad pública (CHILECTRA, ENDESA) y las industrias más importantes de ciertos sectores, como el petroquímico y el azucarero.

En forma paralela se puso término a la reforma agraria, devolviendo a sus antiguos dueños el 28% de las tierras expropiadas. Otro 55% fue distribuido en forma de parcelas individuales a unos 40 mil campesinos. El saldo fue transferido a la Corporación Nacional Forestal o licitado al mejor postor.

Cuadro 2

## EMPRESAS Y BANCOS CONTROLADOS POR CORFO

	1970	1973 <sup>a</sup>	1979	1980*
Empresas	46	460	31	15
—Intervenidas	—	233 <sup>b</sup>	2 <sup>c</sup>	—
—Filiales CORFO <sup>d</sup>	46	227	29	15
Bancos	—	19	2 <sup>e</sup>	—
TOTAL	46	479 <sup>b</sup>	32	15

\* Previsto.

<sup>a</sup> A la caída en septiembre del régimen de la Unidad Popular.

<sup>b</sup> Para evitar una doble contabilización, se han excluido las empresas que figuraban en más de una categoría. Específicamente, se excluyeron 26 empresas intervenidas o requisadas en las cuales CORFO (o sus filiales) ya tenían participación accionaria en el capital social.

<sup>c</sup> Corresponden a sociedades que por problemas financieros y/o legales aún no han sido restituidas a sus propietarios.

<sup>d</sup> Corresponde a empresas en las cuales CORFO tiene participación accionaria en el capital social y a filiales de filiales CORFO.

<sup>e</sup> Bancos en que restan por vender paquetes accionarios.

FUENTE: CORFO, Gerencia de Normalización de Empresas.

La inversión pública, que en 1974 representó más del 90% de la IGB, cae casi a la mitad en 1977 (cuadro 3). Como no se produce una mayor inversión privada, el resultado es un fuerte descenso de la tasa de inversión geográfica bruta.<sup>11</sup> La caída más apreciable ocurre en la inversión pública destinada a actividades productivas (cuadro 4), lo que evidencia la intención del Estado de reducir sustancialmente su participación en el proceso de formación de capital. Sólo aumenta la inversión en energía, con lo cual el Estado cumple su papel tradicional de entregar insumos difundidos a las actividades del sector privado.

Cuadro 3

SIGNIFICACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA\* (porcentajes)

Años	Respecto de la IGB en capital fijo	Respecto del GPCB
1969	65.6	9.9
1974	91.5	11.9
1975	71.3	7.6
1976	64.2	6.3
1977	51.5	5.5

\* Hasta bien avanzado 1980 se carecía de información acerca de cifras nominales del GCB en los años posteriores a 1977.

FUENTE: Inversión pública: Ministerio de Hacienda, Balances consolidados del sector público; Contraloría General de la República, "Informe sobre la gestión financiera del sector público".

IGB en CF: 1969-1976: ODEPLAN, *Cuentas Nacionales*.

1977: estimación del Departamento de Economía de la Universidad de Chile, en *Comentarios sobre la situación económica*, segundo semestre, 1978.

GPCB: ODEPLAN, *Cuentas Nacionales*.

<sup>11</sup> Significación porcentual de IGB dentro del gasto del GCB: 1966-70, 15; 1970-13, 12,6; 1974-1976, 11,2; 1977, 10,6. La información para 1978 y 1979 no se encuentra disponible aún.

Cuadro 4  
COMPOSICIÓN Y TASA DE CRECIMIENTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA TOTAL \*  
(PORCENTAJES)

	C o m p o s i c i ó n							Tasa de variación promedio anual	
	1969	1974	1975	1976	1977	1978 <sup>a</sup>	1969/1974	1974/1977	
Administración pública .....	2.1	9.2	8.3	8.5	7.7	6.7	11.3	-17.3	
Economía .....	50.6	55.6	54.2	57.0	45.6	52.6	8.4	-27.6	
—Agricultura y pesca .....	11.6	6.0	4.0	6.2	6.7	7.2	-6.8	-20.0	
—Industria y comercio .....	14.5	18.9	22.1	25.4	12.7	22.9	12.2	-32.2	
—Minería .....	0.9	0.3	0.5	—	0.0	0.0	-13.5	-69.1	
—Obras públicas .....	20.8	29.3	26.7	24.3	25.2	21.7	13.9	-26.4	
—Transporte y comunicaciones .....	2.8	1.0	0.7	0.8	0.6	0.6	-13.7	-35.1	
—Energía .....	0.1	0.1	0.2	0.3	0.4	0.2	10.5	12.9	
Social .....	42.1	35.2	37.6	34.6	46.8	40.7	2.7	-15.0	
—Salud .....	2.1	0.8	0.9	1.0	0.5	0.6	-12.5	-35.2	
—Educación .....	4.3	1.6	2.7	2.1	4.4	2.8	-13.3	9.6	
—Asistencia social y trabajo .....	0.6	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	-31.6	-36.7	
—Previsión social .....	6.5	4.1	7.6	5.3	7.5	6.3	-3.1	-5.3	
—Vivienda .....	28.6	28.8	26.3	25.4	32.3	29.6	6.5	-19.6	
—Otros .....	0.0	0.0	0.0	0.7	2.1	1.4	6.0	232.8	
TOTAL .....	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	-9.2	22.7	

\* Considera la inversión pública en moneda nacional y extranjera, excluido el servicio de la deuda pública.  
<sup>a</sup> Considera sólo la inversión en moneda nacional.

FUENTES: —Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto, *Balances consolidados del sector público*.  
 —Controloría General de la República, *Informe sobre la gestión financiera del sector público*.

En lo que se refiere a la inversión pública en los otros sectores, cabe destacar la sustancial caída que se efectúa en la minería, que ya había exhibido una baja inversión durante 1970-1973. También es importante la disminución en transporte y comunicaciones y en industria y comercio. Aunque la importancia relativa de los recursos públicos que se destinan a construcción y obras públicas se ha mantenido constante, la inversión en esos rubros muestra una marcada tendencia descendente.

Por otra parte, los gastos públicos en los sectores productivos disminuyen fuertemente su participación en el gasto total (cuadro 5).<sup>12</sup> Tendencias similares se observan al examinar la evolución del empleo. Entre 1973 y 1978 la fuerza de trabajo nacional creció en un promedio anual de 2.5% y la ocupación de 1.1, pero el empleo público disminuyó a una tasa anual de 5.4% (cuadro 6).

Cuadro 5  
COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO <sup>a</sup> (porcentajes)

	1969	1974	1977
Administración pública .....	7.8	9.6	10.2
Defensa .....	7.8	14.2	14.6
Economía .....	24.5	26.6	15.9
—Agricultura y pesca .....	5.7	4.1	3.0
—Industria y comercio .....	6.0	8.1	3.6
—Obras públicas .....	7.8	11.5	7.1
—Transporte y comunicaciones .....	4.0	2.6	1.7
—Otros <sup>b</sup> .....	1.1	0.4	0.6
Social .....	59.9	49.5	59.2
—Salud .....	8.7	7.4	8.9
—Educación .....	12.9	11.3	13.7
—Asistencia social y trabajo .....	0.9	0.8	4.2
—Previsión social .....	28.0	19.0	24.9
—Vivienda y urbanismo .....	9.4	10.9	6.7
—Otros .....	0.1	0.1	0.8
TOTAL .....	100.0	100.0	100.0

<sup>a</sup> Las cifras consideran el gasto público en moneda nacional y extranjera, excluido el servicio de la deuda pública y los subsidios a las exportaciones. La distribución del gasto en moneda extranjera en el interior de cada subítem es aproximada; por esta razón, los porcentajes presentados deben considerarse como estimativos.

<sup>b</sup> Comprende los subrubros minería y energía.

FUENTE: DIPRES, Ministerio de Hacienda, *Balances consolidados del sector público*, Contraloría General de la República, Informes sobre la gestión financiera del sector público.

<sup>12</sup> El análisis de la evolución de los gastos sociales se realiza en el examen de las funciones redistributivas del Estado. Lo mismo ocurre en lo relacionado con el empleo en el sector público en las funciones sociales.

EMPLEO EN EL SECTOR PÚBLICO, SEGÚN CLASIFICACIÓN FUNCIONAL, 1970, 1973-79  
 Cuadro 6  
 (porcentajes)

	C o m p o s i c i ó n										Tasa media anual de variación		
	1970	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979 a	1964/70	1970/73	1973/78		
Administración pública .....	6.8	13.5	14.9	15.3	15.7	15.9	16.1	17.1	3.7	3.5	-2.0		
—Administración general .....	10.8	8.3	9.4	9.6	9.7	10.0	10.3	10.6	3.1	2.0	-1.3		
—Administración económica .....	5.1	4.0	4.4	4.5	4.7	4.6	4.5	5.1	3.9	3.2	-3.0		
—Administración social .....	0.9	1.1	1.1	1.2	1.2	1.3	1.3	1.4	13.7	19.5	-3.3		
Economía .....	31.9	31.5	32.7	27.9	26.4	22.8	21.1	20.2	3.4	7.8	-12.7		
—Agricultura y pesca .....	4.5	7.1	8.1	5.6	4.9	4.0	3.3	3.2	10.5	12.6	-18.8		
—Industria y comercio .....	1.6	2.6	2.0	1.9	1.6	1.0	0.7	0.6	5.9	27.1	-41.8		
—Obras públicas .....	7.7	8.0	8.3	6.9	6.6	6.2	5.9	5.1	3.6	13.4	-10.8		
—Transporte y comunicaciones .....	18.1	13.7	14.2	13.4	13.1	11.4	11.0	10.0	1.7	1.7	-9.6		
—Energía .....	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	7.8	18.6	8.6		
Social .....	51.3	55.0	52.4	56.8	58.0	61.3	62.8	62.8	6.4	13.7	-2.9		
—Salud .....	20.5	18.9	21.0	20.9	20.7	22.0	22.8	22.7	4.9	8.3	-1.7		
—Educación .....	21.8	21.7	23.2	27.1	28.2	31.2	32.2	32.0	7.1	10.5	2.4		
—Asistencia social y trabajo .....	2.0	1.7	1.9	2.0	2.1	2.2	2.0	2.1	16.2	6.5	-2.7		
—Previsión social .....	3.2	2.4	3.1	2.8	2.9	2.9	3.0	3.2	1.4	1.2	-1.3		
—Vivienda y urbanismo .....	3.5	10.0	2.8	3.6	3.8	2.7	2.5	2.5	14.6	58.2	-28.6		
—Otros servicios culturales y de esparcimiento .....	0.3	4.3	4.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	10.2	5.9	0.2		
TOTAL .....	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	4.9	10.2	-5.4		

a Corresponde a empleo presupuestado según la Ley de Presupuesto.

FUENTE: Muñoz, "Crecimiento y estructura del empleo estatal en Chile, 1970-1978".

La declinación del empleo y del gasto público en agricultura y pesca, que es una de las más abruptas, se explica casi en su totalidad por la reducción de las funciones y del personal —o simplemente por la desaparición— de los organismos públicos orientados al desarrollo de la actividad agropecuaria y a programas de reforma agraria y de capacitación y asistencia técnica y crediticia en favor de los pequeños productores agrícolas.<sup>13</sup>

Lo ocurrido con el gasto y empleo en industria y comercio se explica por el debilitamiento de las funciones estatales de fomento a la producción que cumplían CORFO y SERCOTEC, que brindaba apoyo y capacitación a los pequeños empresarios, y por la reducción del personal de la Empresa de Comercio Agrícola (ECA). Cabe señalar que las cifras de empleo público no incluyen a las empresas filiales CORFO, que en su inmensa mayoría han sido licitadas y traspasadas al sector privado, por lo que la declinación del empleo público en este sector se encuentra evidentemente subestimada.

Al igual que en el caso de la inversión pública, la energía es el único de los sectores productivos en los que el empleo se expande, si bien la significación de este aumento es escasa en términos absolutos.

Los desembolsos públicos en Defensa, en cambio, elevan significativamente su participación en el gasto público total, pese a que ya representaban una proporción bastante elevada. Lo mismo ocurre con el gasto y el empleo público en Administración General.<sup>14</sup> Ello revela que en ningún caso la reducción del gasto público se ha traducido en una mayor eficacia en el aparato administrativo del Estado.

El aumento del gasto en estos dos rubros es incompatible con los propósitos de las autoridades de reducir el gasto público total y de reasignarlo hacia programas de carácter social.

b] *La regulación del sistema económico.* La progresiva transferencia al sector privado de las variables claves del sistema económico ha sido tanto o más importante que la reducción del tamaño del aparato estatal. Siguiendo las prescripciones librecambistas, el Estado ha renunciado no sólo a intervenir directamente en la inversión sino también a utilizar gran parte de los instrumentos de política económica que le permitían regular la marcha de la economía e influir sobre el ritmo y la orientación global del proceso de acumulación.

La lógica que orienta el uso que actualmente se hace de los instrumentos de política económica responde a las necesidades de una economía

<sup>13</sup> El 95% de la disminución total del empleo en este sector se explica por la desaparición o reducción de personal de cinco instituciones: CORA, CONAF, INDAP, SAC y SEAM.

<sup>14</sup> El incremento del empleo en Administración General se encuentra explicado por un aumento —respecto de 1970— del número de personas ocupadas en Administración Política, Relaciones Exteriores y Protección y Justicia. Véase O. Muñoz, "Crecimiento y estructura del empleo estatal en Chile, 1970-1978".

capitalista de libre mercado, cuyo dinamismo reposa más en las exportaciones que en la expansión del mercado interno. Los instrumentos escogidos y la velocidad y secuencia temporal con que se han aprobado liberalizaciones y controles en los diferentes mercados obedecen entonces al propósito central de asegurar, por una parte, la apropiación del excedente y el control sobre las decisiones económicas claves por parte de los capitalistas privados que operan en los nuevos sectores potencialmente dinámicos, y, por otra, la mantención de las remuneraciones a un nivel compatible con la expansión sostenida de las exportaciones.

i. Liberación del mercado de bienes. Al liberar a fines de 1973 los precios de la mayoría de los bienes que habían estado sometidos al control de las autoridades económicas,<sup>15</sup> el Estado perdió una de las principales herramientas de regulación de las actividades productivas y de transferencia de excedentes entre diversos sectores de la actividad económica. Ello, sumado al control que se ejerció sobre los salarios, modificó drásticamente los mecanismos de asignación y control de los recursos al inducir un cambio en los precios relativos de bienes y factores en favor de las empresas productivas, suscitando por otra parte un deterioro de los precios industriales en relación a los agrícolas.

ii. La liberalización del sistema financiero.<sup>16</sup> El desarrollo de la intermediación financiera privada en una economía con altísimas tasas de inflación y agudos desequilibrios en todos los mercados, en forma simultánea con la aplicación de políticas monetarias restrictivas que provocaron una severa y prolongada contracción crediticia, contribuyó a que las tasas de interés alcanzaran niveles extraordinariamente altos. Estas transformaron al mercado de capitales en un vehículo de la especulación financiera que permitía una redistribución continua del excedente en favor de la esfera financiera, con repercusiones negativas sobre la tasa de inversión real y los esfuerzos antinflacionarios.

La secuencia con que se fueron aprobando liberalizaciones y controles para los diferentes intermediarios financieros pone de manifiesto un esfuerzo deliberado por aumentar la capacidad de decisión del sector privado en la captación del ahorro y en la asignación del crédito, al permitir que sean los grupos privados que operan en el mercado de capitales los que capten las utilidades generadas vía especulación financiera.

En efecto, en 1974 se dejó a las financieras privadas en libertad para pactar libremente las tasas de interés, sin exigencias del encaje y con instrumentos de gran liquidez. Al sistema financiero preexistente, en cambio —esto es, a la banca comercial todavía estatizada o semiestatizada y el

<sup>15</sup> En octubre de 1973 se decretó la libertad de la mayoría de los precios, quedando bajo control alrededor de treinta productos que luego han sido paulatinamente liberados.

<sup>16</sup> Un análisis detallado de la evolución de este proceso se encuentra en T. Moulián y P. Vergara, "Políticas de estabilización y comportamientos sociales: la experiencia chilena, 1973-1978", mimeo., Santiago, CIEPLAN, 1979.

Sistema Nacional de Ahorro y Préstamos (SINAP)—, se lo mantuvo sujeto a múltiples controles monetarios, especialmente a altas tasas de encaje en el caso de los bancos y a la fijación de tasas de interés sobre los depósitos muy inferiores a la inflación esperada. La consecuencia lógica de estas medidas fue una acelerada transferencia de recursos financieros desde los bancos y el SINAP hacia las financieras privadas, que pagaban más altos intereses y por plazos menores.<sup>17</sup>

Una vez avanzada la privatización de la banca comercial, se fueron liberando las restricciones que hasta entonces habían discriminado en contra de los bancos comerciales y el SINAP. Sin embargo, la igualación de la posición competitiva de las distintas instituciones financieras del sector privado que implicó esta medida se vio acompañada de nuevos controles a las instituciones financieras del sector público al congelarse en junio de 1975 los Valores Hipotecarios Reajustables (VHR), principal instrumento financiero del SINAP. El cambio en las disposiciones que regulaban los fondos invertidos en VHR originó una nueva transferencia masiva de recursos desde el SINAP hacia los bancos —ya entonces en su mayoría en manos de los grandes grupos económicos del sector privado— y hacia las financieras privadas.

Más adelante, una vez que se hubo consolidado la posición de los grupos económicos en la banca comercial, las medidas en favor de la liberalización del sistema bancario se vieron acompañadas de restricciones crecientes a las financieras privadas —ampliación de las exigencias de capital, prohibición a las sociedades informales para operar en la captación y colocación de ahorros, entre otras— igualándose así las condiciones de funcionamiento entre los bancos comerciales y las financieras privadas. Pero, al mismo tiempo, se limitó aún más la capacidad de acción del SINAP en el sistema financiero, al impedírsele definitivamente operar en el mercado del crédito de corto plazo. Por otro lado, las mayores exigencias de capital a las financieras sirvieron para consolidar a las grandes instituciones financieras ya establecidas, que eran las únicas capaces de sobrevivir a las nuevas exigencias, acentuándose de ese modo el proceso de concentración en el mercado financiero.

iii. La apertura de la economía. La drástica apertura de la economía al comercio internacional, que significó en apenas cinco años reducir los elevados gravámenes arancelarios, que llegaban incluso al 500%, a un arancel uniforme y casi generalizado de 10%, sumada a la eliminación de las prohibiciones de importar ciertos bienes, privó a las autoridades económicas de uno de los instrumentos más eficientes para estimular selectivamente el desarrollo de ciertas actividades económicas y regular las importaciones

<sup>17</sup> El plazo mínimo de permanencia de los fondos para tener derecho a percibir interés era de sólo cuatro días. En abril de 1975 este plazo se elevó a 15 y, posteriormente, a 30.



de modo de poner los recursos externos al servicio de un incremento de la tasa de inversión.<sup>18</sup>

La apertura de la economía al capital financiero internacional —menos drástica y más gradual que la apertura en el sector real de la economía— se ha constituido también en una fuente de control del sector privado sobre la asignación de los recursos externos. En efecto, ha reforzado la capacidad de los grupos económicos que operan en el mercado financiero para decidir sobre el destino del crédito y ha atado de manos a las autoridades económicas para controlar la expansión monetaria.

Las instituciones financieras y las grandes compañías nacionales fueron autorizadas a fines de 1977 a contraer préstamos de corto plazo en el exterior. Sin embargo, esta liberalización fue gradual, imponiéndose restricciones en cuanto al monto y la velocidad del endeudamiento con el exterior. De haber existido una apertura mayor —más consecuente con los postulados librecambistas que orientan el modelo económico y con la drasticidad que asumió la apertura en la esfera real y la liberalización del sistema financiero interno—, la mayor afluencia de créditos externos habría generado una tendencia hacia la igualación de las tasas de interés real domésticas y las internacionales.<sup>19</sup> Pero al establecerse límites cuantitativos al endeudamiento se crearon las condiciones para que quienes disponían de acceso preferencial a los recursos financieros externos —las grandes empresas privadas y las instituciones financieras— obtuvieran cuantiosas utilidades aprovechando las diferencias entre la tasa de interés doméstica y la internacional.<sup>20</sup>

El grueso de las utilidades así obtenidas provenía de las empresas privadas que no tenían acceso al crédito externo y de las empresas públicas que, al ver limitados los aportes fiscales y el crédito del Banco Central y al

<sup>18</sup> No es de extrañar entonces que una fracción no despreciable del ahorro interno y de los recursos financieros externos se haya canalizado hacia la importación de bienes de consumo para satisfacer la demanda de los estratos de altos ingresos o hacia la especulación financiera de corto plazo, en desmedro de las importaciones de bienes de capital e insumos, con el consiguiente impacto negativo sobre el proceso de inversión. Véase R. French-Davis, "Políticas de comercio exterior en Chile: 1973-1978". Santiago, CIEPLAN, noviembre de 1979; P. Vergara, "Apertura externa y desarrollo industrial en Chile; 1974-1978", mimeo., Santiago, CIEPLAN, abril de 1980.

<sup>19</sup> Las necesidades de control monetario, argumento esgrimido por el gobierno, podrían haberse satisfecho vía controles cualitativos del endeudamiento.

<sup>20</sup> R. Zahler, "Repercusiones monetarias y reales de la apertura financiera al exterior; el caso chileno, 1975-1978", *Documentos de Trabajo*, Santiago, CEPAL, 1979, presentado a la XVI Reunión de Técnicos de Bancos Centrales del Continente Americano, San José, noviembre de 1979. Del total de créditos foráneos ingresados al país entre 1976 y 1978 al amparo de las nuevas disposiciones liberalizadoras, el 90% correspondió a endeudamiento del sector privado y sólo 8% al sector público. Los créditos a su vez se concentraron en unas pocas empresas y bancos comerciales: los seis principales bancos comerciales utilizaron en ese período el 72% del crédito obtenido por la banca comercial. J. Morales, "Principales usuarios y rentabilidad potencial del endeudamiento", trabajo inédito, 1979.

estar sometidas a un estricto control al endeudamiento en el exterior, se veían obligadas a recurrir al mercado financiero local.<sup>21</sup>

Se aprecia así cómo también la forma que asumió la apertura financiera externa y los instrumentos utilizados para controlar el flujo de recursos foráneos, se convirtieron en un mecanismo más para el traspaso de recursos públicos —y de las empresas de menor solvencia económica— hacia los grupos económicos vinculados a las principales instituciones financieras privadas.

Por otro lado, la afluencia de montos significativos de recursos externos que se canalizaron a través del sector privado, en un país con una base monetaria pequeña como es Chile, convirtió al endeudamiento externo en el principal determinante de la expansión de la liquidez interna de la economía, hasta anular los esfuerzos realizados por el gobierno, a través de la contracción del crédito interno y de la disciplina financiera impuesta al sector fiscal, con el objeto de controlar la expansión de los medios de pago. En efecto, durante 1978 y 1979, el 100% de las variaciones en la emisión se originó en el crédito externo. Éste ha venido pues a sustituir al crédito interno afectando seriamente las posibilidades de control monetario por parte de las autoridades económicas.

Finalmente, la apertura irrestricta de la economía a la inversión extranjera ha significado que el Estado renuncie a su papel regulador y negociador frente al capital foráneo. La dictación de un nuevo estatuto para la inversión extranjera<sup>22</sup> garantizó a ésta un tratamiento uniforme respecto del capital nacional.<sup>23</sup> Cabe concluir entonces que el aparato estatal no sólo se ha jibarizado sino que, además, ha ido perdiendo su capacidad de conducir y controlar la marcha de la economía y del proceso global de acumulación.

No obstante debe señalarse que, en contradicción con las concepciones liberales que guían la acción pública, el Estado ha mantenido bajo su control algunas decisiones económicas claves. Lo que más contrasta con las amplias libertades para la operación del mercado de bienes, el sistema financiero y el comercio exterior, es el fuerte control que el Estado ha seguido ejerciendo sobre el sector laboral. De las restantes variables sobre las cuales se mantiene control, la más importante es la fijación del tipo de cambio.

<sup>21</sup> Según estimaciones preliminares, las utilidades obtenidas entre 1976 y 1978 por las empresas locales que tuvieran acceso preferencial a este tipo de crédito externo fueron equivalentes al 25% del total del mismo. R. Zahler, "Repercusiones monetarias y reales de la apertura financiera al exterior: el caso chileno, 1975-1978", y J. Morales, "Principales usuarios y rentabilidad potencial del endeudamiento".

<sup>22</sup> Decreto ley 600, de mayo de 1977, dictado una vez que Chile se retiró del Acuerdo de Cartagena y dejó de estar sometido a las normas que regulaban el ingreso de capitales extranjeros a los países de la subregión.

<sup>23</sup> En la práctica, no obstante, se discrimina claramente en favor de la inversión extranjera, al asegurársele la no modificación durante diez años de los gravámenes tributarios y al permitírseles remesar al exterior, al cabo de tres años, los capitales ingresados al país.

c] *Cambio en las funciones redistributivas.* En esta sección intentaremos mostrar que el Estado ha abandonado también gran parte de las responsabilidades que había ejercido tradicionalmente para procurar una distribución más equitativa del ingreso y del bienestar. Para tal efecto, examinaremos someramente el uso que se ha hecho de las políticas de remuneraciones, tributaria, y de gasto público social.

i. La política de remuneraciones. La política de remuneraciones no ha seguido criterios consistentes con los adoptados en las otras esferas de la economía. Si bien se liberaron la mayor parte de los mercados, el laboral continuó sujeto a fuertes restricciones. Se ha mantenido una fuerte intervención estatal en la regulación de los sueldos y salarios, y hasta 1979 estuvo prohibida la negociación colectiva. De ahí que el contenido de la acción pública en este campo haya cambiado radicalmente: antes el Estado intervenía para defender las remuneraciones reales de los trabajadores y servir de árbitro en los conflictos laborales, de modo de hacer respetar los derechos de los más débiles en el proceso de negociación. En la actualidad la acción pública está dirigida a mantener una política salarial restrictiva.

En enero de 1974 se fijaron por decreto nuevos montos para las remuneraciones del sector privado, el sueldo vital y los ingresos mínimos de los trabajadores, prorrogándose indefinidamente las disposiciones de los contratos colectivos. Se estableció asimismo para los trabajadores del sector privado un sistema automático de reajustes trimestrales de acuerdo a la inflación del período precedente, política que se mantuvo sin modificaciones hasta 1979, cuando entró en vigencia el Plan Laboral. Al mismo tiempo se fueron eliminando gradualmente todos los subsidios a los bienes de consumo esencial.

Todo esto, junto a la liberación de la mayor parte de los precios, se tradujo en una fuerte caída de las remuneraciones reales, llegando éstas a representar en 1975 apenas el 60% del valor alcanzado en 1970. Recién en 1978 recuperaron ellas el nivel de comienzos de la década.

En junio de 1979 se dictó el Plan Laboral, que creó un espacio legal para la negociación colectiva pero dentro de límites institucionales muy estrechos y referida únicamente a los trabajadores del sector privado. El plan establece además que las negociaciones se lleven a cabo sin la intervención del gobierno, con lo cual el Estado renuncia al papel de árbitro y mediador que tuvo en el pasado.

ii. El sistema tributario. Las políticas tributarias han experimentado modificaciones sustanciales que han llevado a una distribución más regresiva de la carga. Dentro de los gravámenes directos, el impuesto que grava las utilidades de las empresas fue objeto de sucesivas rebajas, con lo que ésta, que ascendía al 17% en 1973, llegó a sólo 10% un par de años después. Resultaron también favorecidos con disminuciones en las tasas tributarias los ingresos de los integrantes de sociedades de profesionales y los directores de sociedades anónimas (de 12 y 30%, respectivamente,

a un 7%); en cambio, se mantuvo inalterable la tasa que afecta a los sueldos, salarios y jubilaciones, y se aumentó la que rige para los pequeños empresarios. Por último, quedaron abolidos dos impuestos de considerable potencial redistributivo: el patrimonial y el que recaía sobre las ganancias de capital.

El impuesto al valor agregado, cuya aplicación fue extendida gradualmente a todos los productos, incluyendo los de consumo más imprescindible y, también, los libros, aumentó en forma considerable su importancia dentro del total de la recaudación tributaria (de 34.5 a 43.1% entre 1970 y 1978). Ello más que compensó la caída de los ingresos provenientes de otro impuesto indirecto de importancia, el que grava el comercio exterior, evolución que se explica por la reducción de los gravámenes arancelarios. Además se rebajaron las tasas tributarias que recaían sobre transferencias de bienes raíces (de 8 a 1%) y se eliminó el que afectaba a los intereses bancarios.

Como fruto de estas modificaciones, se aprecia una tendencia a una mayor significación de los impuestos indirectos sobre el total de la recaudación tributaria (cuadro 7), fenómeno que se asocia a una distribución más regresiva de la carga.<sup>24</sup> A ello se suma el hecho de que tanto en el ámbito de los gravámenes directos como de los indirectos, han perdido importancia relativa los que exhibían un mayor contenido "redistributivista".

Cuadro 7

## COMPOSICIÓN Y EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS (porcentajes)

	1970	1974	1975	1976	1977	1978	<i>Tasa de variación media anual</i>	
							1970-1973	1974-1978
Impuestos directos .....	27.3	30.3	32.6	28.2	26.2	25.4	- 3.4	54.
—A la renta .....	22.5	25.1	28.7	24.4	21.8	21.0	0.1	5.4
—A la propiedad .....	4.7	2.2	3.5	3.7	4.4	4.4	-25.0	30.4
—Otros .....	0.1	3.0	0.4	0.1	0.0	0.0	-19.8	-73.9
Impuestos indirectos .....	72.7	69.7	67.4	71.8	73.8	74.6	- 6.3	12.1
—IVA .....	34.5	33.3	32.0	37.2	39.9	43.1	- 1.3	17.5
—A productos específicos	8.7	14.4	15.8	16.9	15.7	13.3	3.1	7.9
—Al comercio exterior .	20.2	18.0	13.9	11.3	11.4	10.0	-19.4	- 4.9
—Otros .....	9.3	4.0	5.7	6.4	7.0	8.2	-13.3	48.1
TOTAL .....	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	- 5.5	10.2

FUENTES: —Cálculo de ingresos generales de la nación (años 1968-1970)

—Tesorería General de la República, Refundido Nacional de Abonos (años 1971-1978).

<sup>24</sup> A. Foxley, E. Aninat y J. P. Arellano, "La distribución de la carga tributaria", *Notas Técnicas* núm. 1, Santiago, CIEPLAN, agosto de 1977.

La significación de los ingresos tributarios respecto al PGB no sólo no ha disminuido sino que ha aumentado (16.6% en 1970 y 18% en 1977), pese a que el régimen estima que la disminución de la carga impositiva constituye una forma de aminorar la injerencia del Estado en la economía.

iii. Los gastos sociales. Estudios referidos a fines de la década del sesenta ponen de manifiesto que el gasto público en los sectores sociales constituía un importante mecanismo de reducción de las desigualdades.<sup>25</sup> Cabe preguntarse entonces hasta qué punto la acción pública en este terreno durante los últimos años ha contribuido a compensar los efectos negativos que la política de remuneraciones ha tenido sobre la distribución del ingreso.

Los antecedentes disponibles revelan que en 1978 el monto del gasto social y su significación dentro del gasto público total (alrededor del 60%) recuperaron, después del fuerte deterioro de los años 1975 y 1976, los niveles de fines de la década anterior.

No obstante, si se excluyen del análisis el Plan del Empleo Mínimo y el subsidio a la contratación de mano de obra, que explican la casi totalidad del aumento del desembolso en asistencia social y trabajo, y las actividades de la Dirección General de Deportes y Recreación, institución que depende actualmente del Ministerio de Defensa y que explica la expansión en la categoría "otros servicios culturales y de esparcimiento", se tiene que la participación del gasto en salud, educación, previsión social y vivienda dentro del gasto total es inferior en aproximadamente 4.15 puntos a la de 1969.

El empleo público en los sectores sociales, después de la fuerte expansión que experimentó entre 1970 y 1973 —de 144 mil a 213 mil personas—, disminuyó a partir de 1974 para mantenerse desde entonces en alrededor de 180 mil personas.<sup>26</sup> Por otra parte, en 1978 había unas 3 700 personas empleadas en los organismos públicos de administración social *versus* unas 2 500 en 1970; dado que el gasto es aproximadamente el mismo, o incluso menor, ello estaría revelando una mayor ineficiencia en las labores administrativas.

Se han producido, sin embargo, modificaciones sustanciales en el monto de los recursos asignados a cada programa. Los antecedentes disponibles coinciden en detectar en 1977 un leve aumento, en comparación con los niveles de 1969-1970, del gasto social total y per cápita y del empleo total en educación, salud y previsión social, lo mismo que una sustancial caída

<sup>25</sup> A. Foxley, E. Aninat y J. P. Arellano, "Efectos en la seguridad social sobre la distribución del ingreso", *Estudios CIEPLAN* núm. 8, Santiago, CIEPLAN, marzo de 1977; A. Foxley, E. Aninat y J. P. Arellano, "¿Quiénes se benefician de los gastos públicos?", *Estudios CIEPLAN* núm. 10, Santiago, CIEPLAN, mayo de 1977; A. Foxley, E. Aninat y J. P. Arellano, "Política fiscal como instrumento redistributivo: la experiencia chilena", *Estudios CIEPLAN* núm. 14, Santiago, CIEPLAN, agosto de 1977.

<sup>26</sup> O. Muñoz, J. Gatica y P. Romaguera, "Crecimiento y estructura del empleo estatal en Chile, 1940-1970", *Notas Técnicas* núm. 22, Santiago, CIEPLAN, enero de 1979, y O. Muñoz, "Crecimiento y estructura del empleo estatal en Chile, 1970-1978".

en el porcentaje del empleo y del gasto destinado a los programas de vivienda y urbanismo.<sup>27</sup> Ello reviste especial gravedad si se considera que el Estado ha sido tradicionalmente el responsable de la construcción de más del 50% de las nuevas viviendas y que se trataba de uno de los programas sociales con mayor efecto redistributivo.<sup>28</sup> Se estima que, dado el crecimiento de la población y el tamaño promedio de los hogares, se necesitan construir 50 mil viviendas al año sólo para mantener constante el déficit habitacional existente en 1975. En 1978, sin embargo, el sector público inició la edificación de poco más de 4 mil en todo el país.<sup>29</sup> El sector privado ha sido incapaz de sustituir al Estado en la responsabilidad de satisfacer las necesidades habitacionales de la población, en especial de los sectores más modestos y mayoritarios (cuadro 10).<sup>30</sup>

Cuadro 8

EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL TOTAL Y PER CÁPITA  
(Índice, 1969 = 100)

	<i>Total</i>		<i>Per cápita</i>	
	1974	1977	1974	1977
Salud .....	94.2	100.7	103.1	116.4
Educación .....	98.1	104.4	107.4	110.7
Asistencia social y trabajo.	104.2	081.3	114.0	556.6
Previsión social .....	75.7	87.3	82.9	100.9
Vivienda y urbanismo .....	129.0	69.9	141.2	80.9
Otros .....	146.6	1,208.7	160.5	1,397.8
TOTAL .....	92.1	97.0	100.8	112.2

FUENTE: Empleo: F. Muñoz, "Crecimiento y estructura del empleo estatal en Chile, 1970-1978".

Población: INE.

<sup>27</sup> Para un análisis de la evolución de recursos financieros y humanos en el sector salud entre 1969 y 1978, véase CPU, "El sector salud y sus recursos financieros: análisis de una década", *Documento de Trabajo*, núm. 187, octubre de 1979.

<sup>28</sup> A. Foxley, E. Aninat y J. P. Arellano, "¿Quiénes se benefician de los gastos públicos?" y "Política fiscal como instrumento redistributivo: la experiencia chilena".

<sup>29</sup> Las viviendas iniciadas en 1979 fueron sólo 275.

<sup>30</sup> Cabe señalar, sin embargo, que la edificación en industria, comercio y establecimientos financieros ha ido en constante aumento. De un promedio anual de 333 mil y 220 mil m<sup>2</sup> en 1965-70 y 1971-73 respectivamente, aumenta a 470 mil entre 1974 y 1978.

Cuadro 9

EVOLUCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO EN LOS SECTORES SOCIALES <sup>a</sup>  
(Índice, 1970 = 100)

Sectores	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Educación <sup>b</sup> .....	138.0	137.4	145.1	145.7	151.4	155.1	153.6
Asistencia social y trabajo..	120.9	122.2	117.8	116.5	114.6	105.5	110.7
Previsión social .....	103.6	124.7	100.5	99.9	96.3	97.3	102.7
Vivienda y urbanismo .....	396.3	103.7	120.9	120.3	82.8	73.5	74.6
Otros .....	118.8	121.8	111.1	112.1	108.2	120.1	125.3
TOTAL .....	148.3	131.3	128.8	126.9	126.3	128.3	128.0

<sup>a</sup> La información está referida al mes de diciembre. La de 1979 constituye una estimación.

<sup>b</sup> No considera el personal docente por hora de clase.

FUENTE: O. Muñoz, "Crecimiento y estructura del empleo estatal en Chile, 1970-1978".

Cuadro 10

VIVIENDAS EDIFICADAS POR LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO \*  
(promedios anuales)

Años	Sector público	Sector público y privado	Participación (%) sector público en total
1965 — 70	17 300	33 481	51.7
1971 — 73	28 198	41 342	68.5
1974 — 78	10 925	27 967	39.1

\* Corresponde a la edificación aprobada en ochenta comunas seleccionadas.

FUENTE: INE, *Boletín de Edificación*.

Los gastos en salud y educación han resultado más inflexibles a la baja debido a que en un 90% correspondían a remuneraciones, por lo que no se trataba sólo de suprimir actividades sino sobre todo de reducir personal. <sup>31</sup>

<sup>31</sup> El mayor empleo en el sector educacional obedece a expansiones en el aparato administrativo del Ministerio del ramo y en la Junta Nacional de Jardines Infantiles.

El hecho de que en algunos sectores sociales el gasto público haya alcanzado los niveles de 1970 significa en el mejor de los casos que su impacto redistributivo se ha mantenido pero, en ningún caso, que haya sido suficiente para compensar los perniciosos efectos de la política de remuneraciones sobre el bienestar de la población.

Para ir en auxilio de los trabajadores afectados por las altísimas tasas de desocupación, se estableció un sistema de subsidios por cesantía y uno de trabajo mínimo asegurado, el Plan del Empleo Mínimo (PEM), al que en 1978 estaba adscrito el 5% de la fuerza laboral del país. Estos trabajadores percibían un ingreso de \$1 000 (de 1979) al mes, alrededor de 25 dólares, sin derecho a ningún beneficio de seguridad social.

Simultáneamente, se han estado produciendo modificaciones importantes en el contenido de los programas sociales, las cuales apuntan hacia una reducción progresiva de la esfera de acción e influencia estatal. Las reformas de los sistemas de salud, educación, vivienda y seguridad social son consideradas requisito indispensable para la nueva institucionalidad económica que se intenta implantar. Se afirma que también en este campo la acción pública demostró ser ineficiente y que, desde el punto de vista redistributivo, los programas públicos habrían contribuido en el pasado a acentuar y no a reducir las desigualdades sociales. De acuerdo al principio de subsidiaridad del Estado, el sector privado debe entonces asumir la principal responsabilidad en la satisfacción de las necesidades de educación, vivienda, salud y previsión social. Al sector público le correspondería solamente concentrar sus esfuerzos en los programas dirigidos hacia los grupos sumidos en condiciones de pobreza extrema. La privatización de los sectores sociales compatibilizaría así una mayor eficiencia en la provisión de servicios sociales básicos y una mayor progresividad distributiva en la acción pública.

De acuerdo a la nueva política educacional, por ejemplo, anunciada a comienzos de 1979, el Estado no expandirá más su presencia en este campo, centrando su acción únicamente en el nivel básico, por lo que transferiría al sector privado las funciones educativas y la responsabilidad de atender las necesidades educacionales no resueltas.<sup>32</sup>

La nueva política habitacional apunta también a la entrega al sector privado de la tarea de construir viviendas sociales. Las instituciones públicas se limitarán a conceder subsidios directos a las familias de más bajos ingresos para que éstas compren las viviendas disponibles en el mercado. Cabe señalar, sin embargo, que el monto del subsidio sólo cubre parcialmente el costo, debiendo el beneficiario recurrir al financiamiento privado. Sin embargo, el ingreso mínimo exigido por los bancos para

<sup>32</sup> Esta política está contenida en la "Directiva presidencial sobre educación nacional", de marzo de 1979; en una carta del presidente al ministro de Educación, anexa a la *Directiva*, y en el discurso del presidente de la república al iniciar el año escolar el 5 de marzo de 1979.



otorgar estos préstamos excluye desde la partida a más de la mitad de la población de bajos ingresos.<sup>33</sup>

Se ha propuesto por otra parte una profunda reestructuración y jibarización del Servicio Nacional de Salud, responsable principal de las actividades de fomento, protección y recuperación de la salud de la gran masa de la población, y a cuya labor se atribuye el acelerado avance en diversos indicadores, como expectativas de vida y tasa de mortalidad infantil. Se propicia en cambio un fortalecimiento de la medicina privada. La reforma pone fin así a la concepción social de la medicina que había imperado en Chile, restringiendo la acción pública a la entrega de subsidios a los que no tienen capacidad de pago suficiente.

También se ha anunciado para 1980 la reforma del sistema previsional mediante una reestructuración total del actual sistema que ponga fin al crecimiento del gasto y entregue su manejo al sector privado.

## II. Cambios en la organización y funciones del Estado en el terreno político-institucional

El proyecto de reestructuración capitalista ha exigido la instauración de un Estado capitalista autoritario que, a diferencia de otros del mismo género, no deje espacio alguno a la representación de intereses. En esta parte del trabajo describiremos algunos de los cambios producidos en el modelo de organización político-institucional y en las funciones propiamente políticas del Estado, a través de los cuales se ha ido configurando esa sociedad "cerrada" a la presión social.<sup>34</sup>

MODIFICACIONES EN LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA. Las transformaciones que se han generado en las formas de organización política del Estado pueden, con fines descriptivos, ser clasificadas así: a] cambios en el ejercicio de poderes entre los órganos del Estado y en el proceso de generación de la ley; b] modificación de la residencia de la soberanía; c] descentralización político-administrativa a nivel regional; d] eliminación de todas las normas e instituciones de un régimen representativo, y e] reforzamiento del sistema de seguridad interior.

<sup>33</sup> Tanto es así que los créditos para vivienda refinanciados por el Banco Central a través de los bancos comerciales y del Estado, de los bancos de fomento y de las APP se redujeron entre 1978 y 1979 en un 54%.

<sup>34</sup> Es preciso reiterar que el Estado es un órgano político, por lo que la distinción entre funciones económicas, culturales y propiamente políticas es puramente descriptiva. No debe perderse de vista el hecho de que el Estado tiene que ver con la reproducción de un sistema de dominación; en consecuencia, al actuar en el terreno cultural, económico o propiamente político está desarrollando esa *función política básica*.

a] *Concentración de poderes y generación de la ley.* El régimen democrático anterior se había basado en una distribución muy contrabalanceada de poderes entre los tres órganos del Estado: ejecutivo, legislativo y judicial. Ello se veía reflejado en el proceso de generación de las leyes, en el cual participan tanto el gobierno como el Parlamento.

La situación a partir de 1973 acusa un profundo cambio. La junta militar asumió por decreto del 11 de septiembre de ese año el ejercicio de los poderes constituyente, legislativo y ejecutivo. El control jurídico de sus decisiones se encuentra regulado por ella misma, al igual que las atribuciones de la Contraloría General de la República y del poder judicial.

Al ejercer la junta de gobierno la facultad legislativa, la ciudadanía perdió su capacidad de decidir, a través de sus representantes, las normas de derecho destinadas a regular la organización social, situación que se mantiene hasta ahora sin variaciones de importancia. La junta militar legisló desde un principio mediante decretos leyes, hasta el punto de que en los primeros seis meses fueron dictados cerca de 350, sobre materias diversas. Se trata de disposiciones que tácita o expresamente revisten carácter de reformas constitucionales, por lo que predominan sobre cualquier otra disposición legal vigente hasta entonces.

El ejercicio del poder constituyente por parte de la junta implica de hecho la derogación orgánica de la Constitución Política de 1925, la que en parte ha sido remplazada por las actas constitucionales de 1976 y 1977, también modificables por decreto si la propia junta lo considera necesario.<sup>35</sup> Con ello desaparece toda norma objetiva e impersonal en la generación del poder político y en el ejercicio y límites de las facultades de las autoridades de gobierno.

En el poder ejecutivo se ha tendido a producir una paulatina concentración de atribuciones en manos del presidente de la república, junto con una progresiva personalización del poder en el jefe de Estado, a quien los medios propagandísticos oficiales atribuyen casi la totalidad de las iniciativas importantes dentro del gobierno. A medida que el general Pinochet ha ido asumiendo paulatinamente el poder supremo de la nación, la formalidad de la división de poderes no hace más que ocultar la concentración real de poderes.

<sup>35</sup> Con la promulgación de las actas constitucionales números 1, 2, 3 y 4 la situación pareció cambiar. Sin embargo, el análisis acucioso de sus disposiciones revela que no contienen ninguna limitación efectiva al poder de la junta de gobierno. Ellas crean el Consejo de Estado (Acta núm. 1), que en la práctica constituye un mero órgano consultivo del presidente de la república y que está integrado por personas designadas por él; establecen que la soberanía reside en la nación (Acta núm. 2) o mejoran la regulación de algunos derechos individuales (Acta núm. 3), pero contienen disposiciones que sólo son procedentes en la medida que sean compatibles con las normas legales que rigen en situaciones de emergencia. Por último, el Acta Constitucional núm. 4 crea un nuevo ordenamiento jurídico para los regímenes de emergencia. F. Adelman, "Estado de Derecho en Chile", *Revista Mensaje*, 284, noviembre de 1979.

b] *Cambios en la residencia de la soberanía.* Como consecuencia directa de lo anterior, la soberanía deja de residir en el pueblo, que manifestaba su voluntad a través de las elecciones, con mandatos renovables a plazo fijo. Actualmente la soberanía es ejercida sin limitaciones por la junta.<sup>36</sup> El gobierno actual pretende ser depositario de un mandato trascendental, construir una sociedad nueva que realice “los intereses superiores de la Nación”, meta no reductible a plazos, por lo que la legitimidad del régimen no requiere (ni puede) ser sancionada por elecciones.<sup>37</sup> En ese sentido, justifica su acción recurriendo a argumentos de carácter doctrinario y no a razones jurídicas.

c] *Descentralización político-administrativa a nivel regional.* Las normas que regulan este proceso, fuertemente influidas por el pensamiento geopolítico y por los postulados de la doctrina de la Seguridad Nacional, están contenidas en el proyecto de regionalización del gobierno.<sup>38</sup> Su objetivo es hacer más eficiente la labor del gobierno, al descentralizar el proceso de las decisiones que no revisten carácter político. Sin embargo, a través de la descentralización administrativa y regional se busca robustecer, y no debilitar, la influencia del poder central (lo que se ve confirmado por las declaraciones de sus propios propulsores) en la medida que refuerza el sistema vertical de mando, que ubica al presidente de la república en la cúspide del poder.

El proyecto de regionalización divide el territorio nacional en regiones, y éstas en provincias, cuyas administraciones residen en un intendente regional y en gobernadores provinciales respectivamente, estos últimos subordinados al primero, quienes ejercen sus tareas de acuerdo a las leyes e instrucciones que emanan del Ejecutivo y permanecen en el cargo mientras cuentan con la confianza del presidente de la república. La administración de las comunas, por su parte, compete a las municipalidades, cuya autoridad es el alcalde, también designado por el jefe de Estado y permanece en su cargo mientras cuente con su confianza.

<sup>36</sup> El Acta Constitucional núm. 2 establece que la soberanía reside en la nación. Agrega, sin embargo, que tal soberanía se ejerce de acuerdo a las normas del acta de constitución de la junta de gobierno.

<sup>37</sup> En noviembre de 1973 se declaró la caducidad de los registros electorales, los que fueron destruidos eliminándose todas las normas de la Constitución del 25 que hacían residir la soberanía en el pueblo. La concepción del Estado respecto al sufragio universal se ve reflejada en el proyecto de nueva institucionalidad. En éste se tiende a limitar su validez como expresión de la voluntad ciudadana y se buscan fórmulas alternativas que expresen “la voluntad más profunda de la Nación”. Dentro de la nueva democracia, el sufragio universal sólo podrá ser ejercido dentro de límites que aseguran la permanencia de un “régimen institucional protegido”.

<sup>38</sup> La descripción del proyecto está contenida en el documento de CONARA: “Chile hacia un nuevo destino. Su reforma administrativa integral y el proceso de regionalización”, Documento núm. 2, Santiago, CONARA, 1976. Para un análisis del proyecto, véase J. Chateau, “Geopolítica y regionalización: algunas relaciones”, Documento de Trabajo núm. 75/78, Santiago, FLACSO, agosto de 1978.

De ese modo, la regionalización del país reproduce, en lo regional, la estructura vertical del mando, centrada exclusivamente en el presidente de la república.

d] *Eliminación de las normas e instituciones de un régimen de participación.* A diferencia del régimen democrático anterior, que permitía la competencia abierta por el poder político, otorgaba amplias libertades para el funcionamiento de los partidos y permitía la organización y participación de los distintos sectores y grupos sociales en todos los niveles, el régimen militar chileno puso desde un principio fuera de la ley a los partidos de la izquierda y, en una primera etapa, declaró en receso a las restantes colectividades y a las demás entidades, agrupaciones o movimientos de carácter político. Posteriormente, en marzo de 1977, todos los partidos, sin excepción, fueron declarados ilegales.<sup>39</sup>

Junto con la eliminación de estas entidades se dictaron una serie de normas tendientes a privar a las organizaciones sindicales de toda autonomía y libertad, con lo que su actividad quedó restringida al mínimo. La Central Única de Trabajadores fue proscrita.<sup>40</sup> Muchos dirigentes sindicales de base fueron reemplazados; se prohibieron las elecciones sindicales y la negociación colectiva y las huelgas estuvieron suspendidas durante casi seis años, hasta que a mediados de 1979 entró en vigencia el denominado Plan Laboral del Gobierno.

Se reglamentaron también las actividades de las organizaciones gremiales, vecinales, estudiantiles y comunitarias, así como de los colegios profesionales, prohibiéndoseles realizar elecciones para renovar sus directivas y autorizándose a las autoridades militares a remover de sus cargos a los dirigentes. En octubre de 1973 se designaron en todas las universidades del país rectores-delegados del gobierno dotados de amplias facultades, que les permitieron neutralizar o eliminar las instancias de participación estudiantil vigentes hasta entonces.

e] *Reforzamiento del sistema de seguridad interna.* A principios de 1974 se creó la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA), cuya función era concentrar en un solo órgano especializado todas las tareas de protección de la seguridad del Estado, hasta entonces dispersas en los aparatos de inteligencia de las diferentes ramas de las fuerzas armadas. Aunque inicialmente la DINA era un órgano dependiente de la junta, jerárquicamente dependía del Ministerio del Interior, lo que la hacía en la práctica

<sup>39</sup> La Declaración de Principios del Gobierno de Chile de marzo de 1974 afirma que: "...para perfeccionar y desarrollar un legítimo poder social es necesario asegurar la independencia y despolitización de todas las sociedades intermedias entre el hombre y el Estado. Quedará por lo tanto expresamente prohibida toda intervención partidista, directa o indirecta, en la generación y actividad de las entidades gremiales, cualquiera sea su naturaleza".

<sup>40</sup> En 1978 fueron declaradas ilegales algunas federaciones y confederaciones en las que existía fuerte participación de sectores opositores radicalizados.

subordinada al presidente de la república. Ante las acusaciones internas e internacionales en el sentido de que el mencionado organismo había incurrido en violaciones de derechos básicos, el gobierno resolvió suprimirlo en agosto de 1977, remplazándolo por la Central Nacional de Informaciones (CNI), sujeta a disposiciones legales más restrictivas.

El régimen militar chileno, a través de la supresión o del control sobre todas las instancias de participación y representación de intereses —incluso de aquellas que le hubieren permitido movilizar a sus adeptos— y de la fuerte concentración del ejercicio del poder en el presidente de la república, ha creado pues un marco político-institucional que le otorga un poder sin contrapesos para implementar el proyecto de restructuración capitalista y el establecimiento de un nuevo tipo de sociedad.

CAMBIOS EN LAS FUNCIONES PROPIAMENTE POLÍTICAS DEL ESTADO. A diferencia del Estado de compromiso, que se caracteriza por la generación de alianzas y articulación de intereses de grupos sociales diversos, en el Estado autoritario chileno la función coercitiva predomina por sobre la función de legitimación social.<sup>41</sup>

Las medidas coercitivas son aplicadas por el régimen militar haciendo uso de las facultades que le concede el régimen jurídico de emergencia, que, aunque tiene un plazo máximo de seis meses de duración, a la postre ha terminado teniendo un carácter permanente, ya que la facultad de prolongarlo, antes radicada en el Congreso, reside ahora en el propio gobierno. Éste utiliza la legislación de emergencia para asegurarse el control de prácticamente todas las actividades de la población. Sin embargo, el énfasis que el Estado autoritario chileno ha puesto en las funciones coercitivas hace que la función de legitimación que todo Estado necesita abordar enfrente serios y crecientes obstáculos.

a] *La reproducción de la legitimidad.* La reproducción de la legitimidad constituye el principal problema que enfrenta el Estado autoritario en el terreno propiamente político. Durante los primeros años este problema no revistió mayor gravedad, ya que el régimen había logrado un conjunto relativamente amplio de adhesiones: la de aquellos que veían en la nueva situación política la oportunidad de dar un nuevo impulso al desarrollo capitalista y la de quienes visualizaban la intervención militar como mal menor, vale decir como situación de emergencia destinada a resolver la crisis social y política desatada durante el gobierno de la Unidad Popular. El rechazo a esta experiencia era lo que permitía conseguir la adhesión activa o pasiva de sectores no burgueses, por ejemplo, de capas medias, profesionales, empleados o incluso obreros.

<sup>41</sup> La legitimidad social tiene relación con el problema del poder y de la autoridad que plantea Weber. La autoridad implica no sólo una capacidad de imponer la voluntad mediante el uso de la fuerza, si es necesario. Implica sobre todo la obtención de consentimiento.

Sin embargo, con el correr del tiempo, sectores cada vez más amplios fueron convirtiendo gradualmente su adhesión original en crítica parcial o global. A ello contribuyeron dos factores principales: i] la instalación de un régimen autoritario “duradero”, que se sentía llamado a asumir una tarea revolucionaria y no solamente a resolver la crisis precedente, y ii] la naturaleza excluyente de la estrategia de restructuración capitalista, que provocaba transformaciones radicales en la estructura de clases derivadas de la industrialización sustitutiva. El carácter de la reconstitución capitalista puso en evidencia los efectos de clase del carácter no representativo de la política que estaban imponiendo los grupos que manejan el Estado autoritario. La ausencia de un espacio público en el cual los diferentes sectores sociales pudieran plantear legítimamente sus contradicciones o conflictos, junto con la incapacidad de la política económica para resolver mediante la articulación de intereses y alianzas las reivindicaciones de las fracciones marginalizadas de la burguesía o de las capas medias, fueron erosionando la legitimidad inicial y otorgando nueva significación, para esos grupos, a ciertas reivindicaciones representativas.<sup>2</sup>

Por otro lado, las reacciones internas y externas producidas en torno al tema de la violación de los derechos humanos contribuyeron también al deterioro, entre ciertos grupos, de la legitimidad inicial. De ahí la importancia que, especialmente a partir de 1977, el Estado autoritario otorga al problema de la reproducción de la legitimidad. Para abordarlo recurrió a dos mecanismos: i] se modificaron las modalidades de la coerción, lo que se tradujo en la disolución de la DINA, y ii] se inicia un proceso de institucionalización política, con los anuncios del general Pinochet en Chacarillas en julio de 1977.

b] *El problema de la institucionalización política.* El programa de institucionalización política o “Plan de Chacarillas”, como se le ha llamado, intenta dar un paso hacia la legalización de la dictadura y, al mismo tiempo, promete, para un futuro aún lejano, un régimen político representativo sin participación amplia. Al mismo tiempo, traza el itinerario del proceso de “institucionalización democrática”, para lo cual crea la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, encargada de elaborar el proyecto correspondiente.

El programa de institucionalización política constituye una solución institucional al problema de la erosión de la legitimidad; en efecto, permite conservar lo esencial del actual sistema de dominación: participación restringida, exclusión de los partidos y de las ideologías antidemocráticas

<sup>42</sup> Ciertos sectores sociales que tuvieron una participación decisiva en el derrocamiento del gobierno de la Unidad Popular, como los transportistas, los pequeños comerciantes o los médicos se fueron convirtiendo, en la medida que la política económica implementada perjudicaba sus intereses materiales, en críticos de la ausencia de representación. Ese es el modo en que se plantea para ellos el tema de la democracia, como reivindicación de espacio para la expresión de sus intereses.

—que para estos efectos son los partidos de izquierda— y garantías constitucionales para la supervivencia del modelo económico.

Con el anuncio del proyecto jurídico de institucionalización política se inicia la llamada “fase de transición”, que ha avanzado con extrema lentitud hacia el establecimiento de una “democracia protegida”.

En comparación con la constitución del 25, el régimen político que se propone en el proyecto fortalece el poder de las fuerzas armadas, a las que transforma en custodias del “orden institucional de la República”. Fortalece también las atribuciones del Ejecutivo, en desmedro del Parlamento y de la Corte Suprema, sin crear ningún contrapeso al poder del presidente de la república. Reconoce, aunque de manera muy ambigua, los partidos políticos y consagra una serie de disposiciones destinadas a regular la intervención del Estado en la economía y a asegurar la autonomía del Banco Central para el manejo de la política monetaria y cambiaria. Al mismo tiempo, era un sistema de sufragio que en la práctica excluye la representación de las minorías.<sup>43</sup>

### III. La nueva organización de la cultura en el Estado autoritario

Los cambios económicos y políticos suscitados en la organización y funciones del Estado no pueden ser comprendidos en toda su significación si no se analizan las transformaciones que éste ha producido en el ámbito cultural. En efecto, ¿cómo podrían un modelo económico excluyente y concentrador del ingreso y la riqueza y un esquema político-autoritario que niega toda forma de representación de intereses resultar compatibles con los hábitos, los valores y la mentalidad democrática e igualitarista tan profundamente arraigada en la sociedad chilena? La pregunta se plantea no sólo respecto de las clases subordinadas, sino también de los dominantes y de sus grupos aliados. Otro tanto ocurre con las fuerzas armadas: ¿cómo logran éstas hacer compatible la ideología militar, especialmente sus ideas sobre las relaciones entre defensa nacional y desarrollo, la doctrina de la Seguridad Nacional, que sirve de inspiración al proyecto político-institucional, y las concepciones ultraliberales del equipo civil que maneja la política económica?<sup>44</sup>

El carácter revolucionario del proyecto global de dominación que se

<sup>43</sup> F. Adelman, “Proyecto Nueva Constitución”, *Revista Mensaje* núm. 274, noviembre de 1978.

<sup>44</sup> Los contenidos ideológicos de lo que se da cuenta aquí aparecen sistemáticamente en discursos y documentos de distintas autoridades económicas y políticas del régimen, y en especial en el proyecto de Nueva Constitución, por lo que se prefirió evitar referencias constantes a textos y fuentes que habrían recargado en exceso el trabajo.

busca construir exige una reformulación profunda de los valores, de los modos de hacer política y de las modalidades culturales preexistentes. Para ello el Estado autoritario ha debido enfrentar la tarea de desarrollar una ideología liberal autoritaria que modifique radicalmente los valores y las conductas de los individuos y los adapte a los requerimientos del modelo económico y a las exigencias de "orden" social y de estabilidad del nuevo esquema político.<sup>45</sup>

Es evidente que en la búsqueda del conformismo o del consentimiento pasivo de las clases subordinadas, los mecanismos coercitivos han desempeñado un papel preponderante, sobre todo durante la fase de instauración del régimen, pero es erróneo creer que el nuevo modelo de sociedad pueda funcionar basado sólo en el uso de la fuerza. El Estado se ha visto en la necesidad de legitimar incluso la utilización de la fuerza, mediante la declaración del estado de emergencia. Pero aun así, las necesidades de relegitimación limitan crecientemente su posibilidad de hacer uso de los mecanismos coercitivos.

Es por eso que el Estado autoritario en Chile ha buscado también ejercer sobre la sociedad una función de dominación ideológico-cultural que rompa con los valores culturales del pasado. Tal función debía servir para otorgarle legitimidad y como marco de referencia para su estrategia política.

Desarrollar contenidos ideológicos que vía la generación de un consentimiento activo o pasivo aseguraran el funcionamiento cotidiano de un modelo económico excluyente y de un régimen político no participativo (o de participación restringida) exigía transformar o eliminar los contenidos culturales imperantes, esto es, romper con la cultura democrática tradicional que se había gestado en el Estado de compromiso y, especialmente, con las concepciones que existían respecto del papel del Estado en la economía y en la sociedad.<sup>46</sup> Se sustentaba dicha cultura en un modelo de organización económica y política que admitía la participación de los diferentes sectores sociales organizados en la orientación del proceso global

<sup>45</sup> Las necesidades de desarrollar una nueva cultura, capaz de inducir conformismo en las clases subordinadas y adhesión de parte de las clases dominantes, se tornó crecientemente importante a medida que transcurría el tiempo y comenzaba a perfilarse el proyecto de reestructuración capitalista.

Al principio, la capacidad de obtener el apoyo de las clases subordinadas existió en forma más o menos extendida. Pero ella, antes que en factores positivo-construktivos, se fundaba en el rechazo a la Unidad Popular y a los problemas que se habían suscitado durante su gobierno: desabastecimiento, desorden e incertidumbre política, incluido el temor para unos y otros de que estallara una guerra civil. El principio movilizador era la negociación y no la construcción común de una alternativa. Cuando ésta empieza a adquirir perfiles de una revolución burguesa, pierde su capacidad movilizadora y el gobierno militar disminuye progresivamente su capacidad de despertar adhesiones.

<sup>46</sup> J. J. Brunner, "La cultura en una sociedad autoritaria", *Documento de Trabajo*, Santiago, FLACSO, 1979 y J. J. Brunner, "La concepción autoritaria del mundo", *Documento de Trabajo*, Santiago, FLACSO, 1979.



de acumulación y en los beneficios de la vida económica y social del país. Además, para que el Estado pudiera procesar esas demandas, se requería que la lucha política pudiera invadir también el campo de la cultura y que las diferentes fuerzas sociales pudieran acceder a los medios de difusión ideológica, de tal modo de presentar y legitimar públicamente sus demandas y, a la vez, alcanzar una mejor capacidad de negociación para imponerlas.<sup>47</sup> Esta cultura se caracterizaba entonces por:

i. Su naturaleza *igualitaria* y *pública*, que consagraba al Estado como el principal generador de la igualdad.<sup>48</sup> Éste —que aparecía actuando “por encima” de los intereses particularistas de los grupos y clases sociales— era concebido como la instancia llamada a realizar, en su esfera, la igualdad formal de todos los ciudadanos y a hacerse cargo de atenuar las diferencias sociales generadas por el mercado. Era, al mismo tiempo, el que debía resolver los conflictos reivindicativos entre los diferentes grupos y sectores de la sociedad.

ii. Su concepción de la libertad, la que no admitía subordinación a ningún otro principio (al orden, por ejemplo) y que era ejercida en todos los ámbitos y modalidades: derecho de reunión, de expresión o información, de organización, etcétera.

iii. Su vocación *liberal-representativa*, que reconocía el derecho de cada persona, grupo u organización de movilizar recursos de diferente tipo (marchas, huelgas, declaraciones públicas, etcétera), para presionar públicamente por sus reivindicaciones y para luchar por imponer sus proyectos de sociedad. Al Estado no le correspondía asumir el control cultural de la sociedad sino, por el contrario, garantizar que la lucha económica y política se exprese también en el ámbito de la cultura como lucha ideológica.

Resulta evidente que las transformaciones económicas y políticas impulsadas por el nuevo régimen autoritario no podían desenvolverse en el marco de una ideología democrática de esa naturaleza. Es por ello que desde un principio el Estado autoritario ha intentado sistemáticamente concientizar a la población, en un claro esfuerzo por asumir un liderazgo cultural de la sociedad. Haciendo uso de las atribuciones que le otorga el régimen de excepción, ha asumido el control directo o indirecto de los medios de comunicación de masas, el sistema educativo y las organizaciones sociales que constituían medios de acción ideológica. Se ha logrado

<sup>47</sup> Este rasgo central se manifestaba por ejemplo en la expansión del sistema educacional, en el énfasis en la universalización de la enseñanza básica y en el papel predominante que desempeñaba en ella el Estado, así como también en la extensión de la enseñanza universitaria y en los esfuerzos por entregar capacitación a campesinos y pobladores urbanos. En otro plano, se manifestaba en el desarrollo progresivo de los medios de comunicación y en la presencia activa de las organizaciones estudiantiles, políticas y gremiales en la vida nacional.

<sup>48</sup> J. J. Brunner, “La cultura en una sociedad autoritaria” y “La concepción autoritaria del mundo”.

así el silenciamiento de la sociedad a través de la monopolización de todos los mecanismos de expresión pública.

El control de los medios privados de comunicación de masas se ha conseguido sin necesidad de expropiarlos. Bastó con imponer un drástico control sobre el ejercicio de la libertad de información. En efecto, se suprimió el derecho a exponer y divulgar sin censura previa ideas u opiniones consideradas por el gobierno como "de origen foráneo", "disociadoras" o "atentatorias contra la Seguridad Nacional". Se prohibió la difusión de ideas políticas. Se abolió el derecho de las organizaciones sindicales a poseer diarios, revistas o estaciones de radiodifusión. Se impuso censura a todo libro que pretendiera ser impreso dentro del país y a la importación de publicaciones. En el ámbito periodístico, apenas se hizo cargo del poder el gobierno clausuró varios medios de comunicación de tendencia izquierdista e impuso a los demás censura directa, que fue más tarde remplazada por la autocensura.

También la libertad educacional es objeto de restricciones, que son justificadas en función de la seguridad del país:

Ninguna libertad de enseñanza puede [...] contravenir los objetivos mismos de la educación [...] La educación no podrá ser usada con fines de política contingentes [de ahí que] la institucionalidad deberá contemplar mecanismos de control de la actividad educacional tanto respecto de la idoneidad de su contenido como de la calidad con que se imparte.<sup>49</sup>

El control sobre el sistema educacional y su instrumentalización al servicio del modelo económico y político se logra a través de cambios tanto en su estructura como en los contenidos que intenta transmitir. Unos y otros favorecen el acceso selectivo al sistema y la difusión de los valores de la competencia y el éxito individual. Mediante la privatización del sistema se busca la selectividad en el acceso a la educación y la mantención y legitimación de las relaciones de desigualdad y subordinación. A través de la acción fiscalizadora y de las atribuciones normativas que el Estado se reserva para sí, se asegura la supervisión de los contenidos.

Las únicas entidades sociales a las que se ha permitido tener acceso sin trabas a la expresión pública son aquellas que desde un principio sirvieron de base para la difusión de la ideología del régimen, como es el caso de las organizaciones de grandes productores y, en menor medida, de los sindicatos adictos al régimen. Sólo la Iglesia católica ha conservado espacios ideológicos que le han permitido muchas veces constituirse en un importante medio de difusión de ideas opositoras y de valores y concepciones ideológicas alternativas.

Ahora bien, ¿cuáles son los contenidos fundamentales de la nueva cultura, con la cual se ha buscado despertar la adhesión de las clases alia-

<sup>49</sup> Documento, "Objetivo nacional del gobierno de Chile", diciembre de 1975.

das y desarrollar pautas de conformismo y desmovilización en los sectores subordinados?

En términos generales, puede decirse que la nueva concepción autoritaria se ha configurado a partir de la fusión o asimilación de dos tendencias ideológicas: las doctrinas de la seguridad nacional y el liberalismo económico, cada una de las cuales ha predominado sobre la otra en diferentes momentos del régimen autoritario (la doctrina de la seguridad nacional en la fase de instauración y el liberalismo económico durante la consolidación del régimen).<sup>50</sup> Merced a esta amalgama, se ha logrado desarrollar una ideología en la cual la libertad se encuentra subordinada al orden, y que consagra al mercado como la única instancia en la que se puede hacer efectiva la verdadera libertad.

En oposición a la cultura democrática tradicional, los rasgos constitutivos de la cultura autoritaria son:

i. Su forma ultraliberal de concebir el problema de la igualdad: no niega la igualdad como objetivo de la sociedad pero adjudica al mercado, libre de interferencias estatales —ámbito donde todos son formalmente iguales—, la tarea de realizarla. Es el mercado y no el Estado el que debe distribuir las oportunidades económicas y sociales.

La ideología cumple así la doble función de justificar la privatización de la economía —como mecanismo de creación de las condiciones para el funcionamiento del nuevo sistema— y de encubrir las desigualdades generadas por la liberalización de los mercados. Las desigualdades económicas y sociales y la forma de jerarquización que éstas producen, en la cual cada individuo ocupa una posición en una escala definida por su acceso diferencial al mercado (y no por su capacidad de presión ante el Estado y de negociación con otras clases), son presentadas como consecuencia de un ordenamiento “natural” producido por un mecanismo “automático”, “impersonal” y, por lo tanto, “neutral”.

ii. Su modo de concebir la libertad: para la ideología liberal-autoritaria, la libertad de desplegar iniciativas económicas sin ser coartado por el Estado constituye *la verdadera libertad*. El Estado en Chile habría atentado contra ella puesto que durante mucho tiempo asfixió la iniciativa privada, base de la libertad real, y la libertad de los individuos para ejercer plenamente su soberanía como consumidores. La base de la libertad reside entonces en la propiedad privada y en la libre competencia en el mercado y es fundamentalmente libertad de consumir. Los derechos de las personas se hacen valer no en el espacio público —en la esfera del Estado y la política—, sino en el mercado. Deben por tanto subordinarse

<sup>50</sup> A ella habría que agregar el tradicionalismo católico que al principio tuvo considerable significación, como se advierte al analizar la Declaración de Principios de marzo de 1974.

al orden, de forma que el Estado pueda garantizar la plena realización de la libertad económica.<sup>51</sup>

Al mostrar la extensa gama de posibilidades que una economía de mercado abierta al exterior ofrece a los habitantes de un país en desarrollo (televisores a color, equipos electrónicos sofisticados, automóviles de lujo, etcétera), el modelo exacerba las expectativas de consumo que las restricciones salariales impiden realizar, pero ofrece un horizonte de posibilidades que estaría más próximo cuanto mejor funcione el esquema económico y logre, mediante un supuesto “rebalse” de sus beneficios, incorporar también a los estratos de menores ingresos al consumo importado masivo. Se genera así una suerte de apatía y conformismo pasivo en vastos sectores de la sociedad.

iii. Su concepción no representativa de la política: se afirma la soberanía absoluta del Estado en la determinación de los intereses nacionales y la ilegitimidad de la presión corporativa. Es el Estado el que define el “bien común” o los “intereses generales” de la nación. Frente a ellos, la reivindicación de intereses sectoriales o cualquier demanda social públicamente expresada aparece como la defensa mezquina e ilegítima de intereses particularistas que se oponen a los intereses universales del país.

Esta pretensión del Estado autoritario de encarnar los intereses generales de la nación por encima de los intereses de los diferentes grupos y clases sociales se asocia directamente con una concepción tecnocrática del poder, que ve en las formas democráticas preexistentes la raíz del estancamiento y de la crisis económica. Las presiones que, a través de las diferentes instancias de representación, podían ejercer los distintos sectores sociales son visualizadas como interferencias que obstaculizaban la aplicación sostenida de cualquier programa de desarrollo coherente. De ahí que un proyecto de sociedad capaz de realizar los intereses generales de la nación sólo podrá ser impulsado por una autoridad fuerte que actúe en nombre de la ciencia, esto es, guiada por una racionalidad puramente técnica, y cuya eficiencia requerirá de un marco político-institucional que neutralice las interferencias “participacionistas” o “redistributivistas” en el proceso de decisiones.<sup>52</sup> De ese modo, la política se sustituye por la técnica, la cual legitima la eliminación de todas las instituciones y normas

<sup>51</sup> La invocación del “orden” —que aparece asociada a la eliminación de la agitación política, pero, sobre todo, a la supresión de la movilización popular— parece haber tenido capacidad de influencia y persuasión más allá de las clases dominantes, especialmente en los sectores medios. La importancia concedida al orden y la seguridad, como valor político central, y su expresión en el mito de la autoridad fuerte, que no admite ser sobrepasada, sumada a sus aspiraciones de consumo, parecen haber constituido un factor importante que ha favorecido la apatía y el conformismo y ha dificultado la movilización de los sectores medios y también de algunos estratos populares.

<sup>52</sup> T. Moulián, “El futuro de la democracia en América Latina”, mimeo., *Seminario de Relaciones Internacionales*, FLACSO, 1979.

de un régimen de representación y las acciones impuestas disciplinariamente por el Estado.

Cabe preguntarse entonces cómo estos contenidos ideológicos provenientes de vertientes doctrinarias tan disímiles logran fusionarse en una sola ideología coherente. Basta señalar, por ejemplo, la contradicción aparente entre la concepción del problema de la libertad económica, que deriva del más puro liberalismo económico, y el carácter antiliberal de la concepción no representativa de la política, derivadas de la doctrina de la Seguridad Nacional y de su concepción tecnocrática del poder.

En general, los documentos y declaraciones de la junta militar relacionados con el proyecto político institucional están inspirados claramente en las concepciones de la Seguridad Nacional, en tanto que el discurso económico está dominado, en especial desde mediados de 1975, por las nociones ultraliberales.

La compatibilización entre ambas corrientes ideológicas, que permite conciliar el liberalismo económico con el autoritarismo político, parece darse básicamente a través de una reformulación de ciertas nociones de la doctrina de la Seguridad Nacional, a partir de categorías conceptuales propias del liberalismo económico.<sup>53</sup> Por una parte, a través de la primacía adjudicada a la libertad económica por sobre la libertad política, ambas concepciones coinciden en asignar al Estado el papel de guardián del orden público. Éste se convierte en condición de la libertad, justificándose así el control que asume sobre todas las actividades e instituciones de la sociedad civil, con excepción de las económicas.

Por otra parte, el papel asignado al mercado lo convierte en la instancia en la cual se realiza el interés general (o los "intereses permanentes y superiores de la nación"). De ahí entonces que el Estado autoritario realice los intereses de la nación al crear las condiciones para que las fuerzas del mercado operen libremente, puesto que allí los intereses privados coinciden con el *interés público*. Los intereses nacionales no son definidos por el consenso que se logra a través de la participación y negociación política, sino directa y "automáticamente" por el mercado, que se encarga de compatibilizar de un modo "neutro" los intereses particulares con el interés general. Al Estado sólo le compete proteger el derecho de propiedad y cumplir funciones subsidiarias destinadas a evitar distorsiones en el funcionamiento del mercado.

Esta nueva concepción de las relaciones entre Estado y sociedad ha permitido al régimen autoritario chileno desarrollar una nueva concepción de la democracia, que modifica el concepto tradicional para desembocar en una democracia "protegida" o "autoritaria". En la medida que la libertad política deriva de la económica, sin la cual la primera no puede existir, la consolidación de una economía de libre mercado es presentada como el único camino para avanzar hacia la "verdadera democracia".

<sup>53</sup> Al respecto, véase P. Moulián y P. Vergara, "Estado, ideología y políticas económicas en Chile: 1973-1978"; Brunner, "La concepción autoritaria del mundo".

#### IV. Conclusiones

El análisis de las principales transformaciones que ha experimentado el Estado chileno desde el ascenso de los militares al poder revela que estamos en presencia de un Estado radicalmente distinto del vigente hasta 1973. Los cambios en las funciones y atribuciones del aparato estatal en los diferentes ámbitos se han expresado en un triple proceso: una privatización de la economía; una “desestatización” de las funciones ideológico-culturales y un proceso de centralización —o de “estatización”, por así llamarlo— de las atribuciones propiamente políticas. En efecto, en lo económico, se produce una acelerada jibarización del aparato económico del Estado, junto a un traspaso de las principales decisiones económicas al sector privado. En el terreno ideológico-cultural ocurre un proceso similar: pese a tener un proyecto cultural propio el Estado autoritario no pretende absorber para sí las funciones ideológicas, lo que podría haber intentado mediante la creación de órganos estatales especiales. Se limita en cambio a diseñar un marco jurídico-institucional que asegure el monopolio por parte de ciertos grupos privados de la difusión de mensajes culturales, con los cuales comparte los principales medios de socialización: el sistema educacional, la mayoría de los medios de comunicación de masas, las universidades, etcétera. Cada vez menos el Estado asume a través de instituciones propias las tareas de dirección cultural de la sociedad, prefiriendo transferírselas a los grupos económicos predominantes del sector privado. El Estado “subsidiario” en lo económico se erige en lo ideológico-cultural en un Estado “monitor” que se reserva para sí solamente las tareas orientadoras y fiscalizadoras.

En lo político, en cambio, se produce el movimiento inverso: una fuerte concentración del poder y la ampliación de las atribuciones propiamente políticas del Estado, que aseguran la exclusión de todos los grupos y fuerzas sociales opositores, requisito indispensable para generar condiciones estables de desmovilización social. En ese sentido, el Estado guardián en lo político constituye una condición de la existencia, del nuevo proyecto de sociedad que se busca construir, de un Estado simplemente subsidiario en lo económico y meramente “monitor” en lo cultural.

Sin embargo, se trata de un proceso que aún está en marcha, ya que todavía quedan muchas reformas pendientes. El desarrollo de nuevas condiciones políticas plantea una serie de interrogantes acerca del curso definitivo de este proceso. El gobierno ha procurado canalizar a través de un proyecto de institucionalización política las reivindicaciones de representación y libertad que se empiezan a manifestar en 1977. No obstante, en lo que va corrido de 1980 la situación ha cambiado y el curso definitivo del proceso de institucionalización se ha tornado cada vez más incierto. Los llamados sectores “duros” han ido adquiriendo fuerza dentro del gobierno, en detrimento de los “aperturistas” o “blandos”, que están por el proyecto constitucional elaborado por la Comisión que designara el

gobierno. Los primeros se manifiestan contrarios al régimen de partidos y favorables a la mantención del poder en manos de las fuerzas armadas, a la vez que proponen un nuevo tipo de organización política, sin partidos y con un sistema de representación funcional, a través de los llamados “cuerpos intermedios” (gremios, organismos regionales, etcétera).

El general Pinochet aparece como el elemento de unión entre ambos grupos, pero recientes declaraciones suyas revelan una inclinación con ciertas reservas en favor de los “duros”, ya que ha dejado de pronunciarse en favor de la democracia protegida para acentuar en cambio el peligro que representaría la infiltración marxista de la democracia liberal y de los partidos. De ahí que 1980 podría ser calificado como un año de *impasse* en la transición política.

Esa incapacidad para abordar satisfactoriamente el problema de la institucionalización ha impedido al gobierno dar por superado su proyecto de “emergencia”, erosionándose así su legitimidad. La situación se torna más crítica a medida que aumenta la movilización social y se produce un mayor despliegue del movimiento democrático. Surge así el interrogante acerca de las posibilidades de que este Estado pueda funcionar en condiciones de mayor normalidad política y no de emergencia.

Las nuevas condiciones políticas redefinen también la importancia de los problemas ideológico-culturales. Los contenidos que se han difundido durante los últimos años han logrado cierto éxito en cuanto a generar apatía y desmovilización, e incluso una adhesión parcial —esto es, en favor de ciertos aspectos del modelo económico— en las clases subordinadas. ¿Puede, sin embargo, afirmarse que estamos en presencia de una nueva cultura con fuerza movilizadora en torno al proyecto de sociedad que desde el Estado se intenta construir? Aunque es difícil dar respuesta a un interrogante como éste en una sociedad silenciada y opaca en sus procesos sociales, parecería que lo que se ha desarrollado está más cerca de lo que Linz llama una “mentalidad”, que de una cultura. Ella entrega ciertos elementos que permiten entender el presente y comprender el pasado, pero no proyectarse hacia el futuro, en la medida que no hay un modelo de sociedad claramente especificado hacia el cual moverse. Se trata más bien de un conjunto de valores, maneras de pensar y reaccionar frente a las nuevas condiciones que, al privilegiar la eficacia y la competencia en el mercado como valores sociales fundamentales, y el éxito, expresado en el acceso al consumo suntuario importado, como horizonte de la acción individual, sirve de soporte ideológico al funcionamiento del modelo económico. Pero la incapacidad que ha mostrado el autoritarismo para definir un modelo político-institucional elaborado le ha impedido construir una visión de la sociedad capaz de asumir la dirección cultural y moral de la sociedad chilena.

Estos y otros problemas no deben hacer perder de vista el hecho central de que el nuevo Estado que se ha constituido y que ha logrado transformar

profundamente la sociedad chilena constituye uno de los parámetros centrales que definirán en el futuro los límites de las alternativas políticas. De ahí que se haga imprescindible un estudio profundo y acucioso de sus rasgos más fundamentales, con el objeto de visualizar las características que debería asumir, para tener éxito, un proyecto de restauración democrática en Chile.