



**El ODEPLAN de Miguel Kast: Hegemonía neoliberal durante la primera etapa de la dictadura cívico-militar (1973-1980)**

**JORGE MOYA CARVAJAL**

Tesis para optar al título de Profesor de Historia y Ciencias Sociales

Grado de Licenciatura en Historia y Ciencias Sociales

Profesor Guía: Luis Corvalán Marquez

Valparaíso, Chile

2020

*A mi madre Dalia Carvajal Caneo y a mi padre Jorge Moya Aravena. Sin su apoyo incondicional hubiese sido imposible concretar este trabajo.*

*“En economía política, la libre investigación científica tiene que luchar con enemigos que otras ciencias no conocen. El carácter especial de la materia investigada levanta contra ella las pasiones más violentas, más mezquinas y más repugnantes que anidan en el pecho humano: las furias del interés privado.”*

Carlos Marx, “Prologo a la Primera Edición de El Capital”, en “El Capital. Crítica de la Economía Política. Tomo I.”

*“Las leyes son para que las cumplan  
los pobres.*

*Las leyes son hechas por los ricos  
para poner un poco de orden a la  
explotación.*

*Los pobres son los únicos  
cumplidores de leyes de la historia.*

*Cuando los pobres hagan las leyes  
ya no habrá ricos.”*

Roque Dalton, “XVI Poema”, “La guerra es la continuación de la política por otros medios y la política es solamente la economía quintaesenciada (*Materiales para un poema*)”, en “Las historias prohibidas de Pulgarcito”.

## Índice

Introducción .....	5
Capítulo 1. El neoliberalismo: génesis histórica y difusión política e intelectual .....	9
1.1. La crisis económica de 1929 y el “fin del liberalismo” .....	9
1.2. La segunda posguerra y el inicio de la Guerra Fría .....	12
1.3. Génesis y difusión del pensamiento neoliberal: de la Sociedad Mont-Pèlerin a la Escuela de Economía de la Universidad de Chicago .....	14
Capítulo 2. La recepción del neoliberalismo en Chile: el papel de los Chicago Boys en la construcción del proyecto de modernización capitalista de la derecha .....	24
2.1. El agotamiento del patrón mesocrático de industrialización sustitutiva y el surgimiento de los “proyectos globales” .....	24
2.2. El rol de <i>El Mercurio</i> y la contratación de la misión Klein-Saks como antecedente del neoliberalismo en Chile .....	27
2.3. Del <i>Proyecto Chile</i> a la elaboración de <i>El Ladrillo</i> : origen y proyección del neoliberalismo criollo .....	30
Capítulo 3. Los Chicago Boys en la pugna por la dirección del proyecto de modernización capitalista de la dictadura cívico-militar .....	38
3.1. El carácter refundacional de la dictadura cívico-militar .....	38
3.2. Los Chicago Boys en la disputa por la dirección del proyecto de la dictadura cívico-militar .....	44
Capítulo 4. El ODEPLAN de Miguel Kast y el despliegue de la estrategia hegemónica del neoliberalismo durante la dictadura-cívico militar .....	51
4.1. La creación de ODEPLAN y su funcionamiento hasta septiembre de 1973 .....	51
4.2. El ODEPLAN durante la primera etapa de la dictadura cívico-militar: el papel de Miguel Kast .....	55
4.3. El rol de ODEPLAN en el despliegue de la estrategia hegemónica del neoliberalismo durante la primera etapa de la dictadura cívico-militar .....	67
Conclusiones .....	78
Fuentes y Bibliografía .....	81

## Introducción

La presente investigación tiene por objetivo contribuir al estudio del proceso que llevó a la imposición del neoliberalismo como la tendencia ideológica dominante, en la dirección del proyecto de modernización capitalista que fue impulsado por la dictadura cívico-militar chilena (1973-1990). Para este fin analizaremos, particularmente, el rol desempeñado por la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) mientras operó bajo el liderazgo de Miguel Kast Rist, economista formado en la Universidad de Chicago y dirigente del “gremialismo”, movimiento político de derecha integrista y principal base de la Unión Demócrata Independiente (UDI), uno de los partidos más importantes de la derecha chilena hasta la actualidad. Desde la óptica de este trabajo, durante la gestión de Kast, ODEPLAN se convirtió en un importante bastión del grupo de economistas neoliberales, desde donde procuraron posicionar sus planteamientos en lo concerniente al enfoque de las políticas económicas y sociales e incidir, de esta manera, en las decisiones cupulares que fueron adoptadas por el régimen.

Desde las movilizaciones estudiantiles de 2006 y con una mayor intensidad desde las jornadas de protesta iniciadas en octubre de 2019, ha emergido en el debate político nacional un cuestionamiento -proveniente, principalmente, de diversos movimientos y organizaciones sociales- del proyecto de modernización capitalista de carácter neoliberal que fue implantando durante la dictadura y posteriormente consolidado y perpetuado, en sus aspectos esenciales, por los distintos gobiernos que se sucedieron desde 1990 hasta nuestros días. En ese sentido, podemos sostener que, a casi 50 años del golpe de Estado y 30 de la componenda política que significó la llamada “transición democrática”, la herencia aciaga de la dictadura -por lo menos en sus aspectos económicos e institucionales- permanece intacta. Es por esto que el análisis crítico del periodo dictatorial responde, para nosotros, a una demanda social de conocimiento histórico, en cuanto entendemos la historia como un tipo peculiar de saber “*que se realiza colectivamente y que tiene una función social*”<sup>1</sup>.

Ante dicho escenario, pretendemos ser un aporte a este debate, introduciendo un análisis de tipo histórico-genético, que a nuestro juicio, podría nutrir esta discusión, contribuyendo -por lo menos aproximativamente- a la explicación de los componentes teóricos y políticos que definen históricamente al neoliberalismo criollo y del intrincado proceso que llevó a su imposición como el proyecto global de la dictadura cívico-militar.

Cabe destacar que el carácter eminentemente monográfico de esta investigación, supone remitirnos a los fenómenos políticos y económicos que incidieron, peculiarmente, en la configuración del objeto de estudio escogido, aunque manteniendo una perspectiva analítica en la cual se adopta el “*punto de vista de la totalidad*”<sup>2</sup>, como un aspecto metodológico fundamental en la comprensión del proceso histórico que desembocó en el triunfo definitivo del neoliberalismo.

---

<sup>1</sup> Fontana, Josep, *Historia. Análisis del pasado y proyecto social*, Barcelona, Editorial Critica, 1999, p.9.

<sup>2</sup> Según la célebre fórmula metodológica del pensador húngaro György Lukács, “*Lo que diferencia decisivamente al marxismo de la ciencia burguesa no es la tesis de un predominio de los motivos económicos en la explicación de la historia, sino el punto de vista de la totalidad. La categoría de totalidad, el dominio omnilateral y determinante del todo sobre las partes, es la esencia del método que Marx tomó de Hegel y transformó de manera original para hacer de él el fundamento de una*

Bajo estas premisas, el presente trabajo considera en su análisis, en primer lugar, el escenario político y económico mundial, configurado en la segunda mitad del siglo XX, sobre el cual germinó el proceso de regeneración política e intelectual del pensamiento liberal, en la forma de lo que hoy entendemos como neoliberalismo. Como se podrá verificar en las siguientes páginas, durante la década de 1930 se hizo evidente una crisis global del liberalismo, ante lo cual surgieron distintas alternativas que disputaron su hegemonía político-intelectual a nivel internacional. Tendencias que, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial, se impusieron como los enfoques dominantes en las políticas económicas de las principales potencias mundiales, particularmente representadas por los distintos Estados de Bienestar keynesianos y por la Unión Soviética.

Paralelamente, en América Latina la crisis del liberalismo tuvo su expresión particular en la reformulación de las economías nacionales, que transitaron de un paradigma oligárquico, librecambista y mono-exportador hacia otro basado en la industrialización por sustitución de importaciones (ISI). En Chile esto se expresó en la adopción de un patrón de desarrollo de carácter “*mesocrático sustitutivo de importaciones*”, que en el ámbito político supuso la articulación del llamado “Estado de Compromiso”. Según la perspectiva adoptada por este estudio, en el transcurso de la década de 1950 dicho patrón exhibía claros signos de agotamiento, ante lo cual se fueron perfilando tres “proyectos globales” (izquierda, centro y derecha), como alternativas que se proponían su reemplazo o superación.

En este contexto, le prestaremos principal atención al proyecto político de la derecha, describiendo, a grandes rasgos, las distintas tendencias presentes en este sector, haciendo principal énfasis en la recepción de los planteamientos económicos neoliberales por un segmento del empresariado nacional, vinculado al capital financiero, en donde destacó el Grupo Edwards y su portavoz mediático, el periódico *El Mercurio*. Como veremos, este sector del empresariado se convirtió en el promotor más ferviente del programa de liberalización económica propuesto por la Misión Klein-Saks, durante el segundo gobierno de Carlos Ibáñez del Campo (1952-1958).

Consecutivamente, nos detendremos en la caracterización del acuerdo académico establecido entre el Departamento de Economía de la Universidad Católica y la Universidad de Chicago -conocido como “*Proyecto Chile*”-, situando esta alianza en relación a la política exterior Norteamérica para América Latina y en el contexto político y universitario nacional. Dicho acuerdo llevó a la conformación del equipo de economistas conocidos como Chicago Boys, a quienes examinaremos, siguiendo la terminología de Antonio Gramsci, como un importante grupo de “intelectuales orgánicos” de la derecha neoliberal.

Por medio de una actividad académica y publicitaria, que contaba con el apoyo entusiasta de los sectores más dinámicos del empresariado nacional, los economistas de Chicago consiguieron intervenir en el debate político de la década de 1960 y establecer contacto con otros sectores de la derecha chilena, especialmente con el “gremialismo”, movimiento con el cual sintonizan tempranamente, cohabitando en la oposición a la Reforma Universitaria impulsada por la Federación de Estudiantes de la Universidad Católica (FEUC). Para inicios de los 70, consiguen incidir, hasta cierto punto, en la elaboración del programa económico del candidato presidencial de la derecha, Jorge Alessandri Rodríguez, como veremos al analizar el programa de “*La Nueva*

---

*nueva ciencia*.[...] El dominio de la categoría de totalidad es el portador del principio revolucionario en la ciencia”. Lukács, Georg, *Historia y conciencia de clase. Estudios de dialéctica marxista*, México, Editorial Grijalbo, 1969, pp.29-30.

*República*” (1970). Con el triunfo de Salvador Allende, los Chicago Boys concentraron su actividad periodística en criticar las políticas económicas adoptadas por el gobierno de la Unidad Popular. A su vez, transitaron por un camino más soterrado, estableciendo vínculos y colaborando resueltamente con un sector de las Fuerzas Armadas, específicamente de la Marina, lo que, para fines de 1972, se tradujo en la confección del programa económico que terminó siendo acogido por la dictadura instaurada después del golpe de Estado. El documento fue conocido posteriormente como *El Ladrillo* y su implementación estuvo a cargo de los Chicago Boys, quienes ingresaron al nuevo gobierno, inicialmente en calidad de asesores, para luego terminar ocupando los cargos de mayor relevancia en materia económica.

Sin embargo, el establecimiento de la dictadura no aseguraba por sí mismo el triunfo del neoliberalismo como el proyecto global del régimen. Ello por cuanto, dentro de este existían influyentes posiciones de carácter “nacional-desarrollistas” que provenían principalmente de un sector de las Fuerzas Armadas, así como también de la derecha nacionalista y antiliberal que mantenía cierta presencia en el aparato burocrático de la dictadura. Como veremos, estos sectores representaron la principal oposición interna al proyecto de modernización neoliberal postulado por los economistas de Chicago y, por lo tanto, su derrota era imprescindible para la imposición definitiva del proyecto que estos propiciaban. Con tales fines, la derecha neoliberal desplegó una estrategia hegemónica que buscaba la neutralización de las posiciones refractarias, el fortalecimiento de las alianzas con sectores afines y, en definitiva, la adopción por parte de las elites decisorias, tanto militares como civiles, de las premisas formuladas por los tecnócratas neoliberales.

En ese contexto, el problema que nos planteamos podría formularse así: ¿Cual fue el papel que, mientras estuvo a la cabeza de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), desempeñó Miguel Kast en el triunfo definitivo del neoliberalismo al interior del régimen? Dicho de otra manera ¿En qué medida la labor de Kast en ODEPLAN contribuyó en hacer hegemónico al neoliberalismo dentro de la elite civil y militar de la dictadura?

Las hipótesis que frente al mencionado problema nos planteamos son las siguientes: Kast articuló un discurso que definimos como “económico-admonitorio”, el cual se caracterizó por contener una radical crítica al patrón “*mesocrático sustitutivo de importaciones*” y, paralelamente, por efectuar una eficiente defensa del enfoque económico adoptado por la dictadura, especialmente con su política de shock iniciada en 1975. Junto con ello Kast consiguió, por medio de su decisivo quehacer en ODEPLAN, convertir a las concepciones neoliberales en hegemónicas al interior de la dictadura, a través de la elaboración de programas específicos y de las bases conceptuales de las reformas económicas que el régimen requería implementar en su tarea de desmontaje del preexistente modelo ISI. Esta labor, en gran medida, resultó adicionalmente exitosa debido a la gran capacidad que Kast evidenció para colocar en los distintos ámbitos de la administración del Estado al personal técnicamente calificado, que compartía sus concepciones y que provenía, en gran medida, de las generaciones de jóvenes que estaban egresados de la Universidad Católica.

Intentaremos argumentar estas hipótesis por la vía de reconstruir el quehacer de Kast desde el momento que asumió la conducción de ODEPLAN, haciendo mención a los programas que desde allí impulso y evidenciando la lógica neoliberal que les era consustancial. Igualmente nos referiremos a la integración a los organismos del Estado que hiciera de jóvenes profesionales formados en las ideas neoliberales.

Con el fin de dar un contexto más sólido a la tesis, procederemos a exponer la génesis histórica del pensamiento neoliberal. Igualmente, describiremos algunas de sus principales ideas, formuladas por sus intelectuales más destacados e influyentes a nivel mundial. Junto a lo anterior, indagaremos en el influjo que tuvieron estas ideas en los economistas chilenos formados en Chicago y particularmente en el pensamiento de Miguel Kast. Para esto analizaremos su discurso a través de sus principales escritos, difundidos en su mayoría en diferentes medios de la prensa nacional, al calor del debate político coyuntural.

También, para examinar el papel de ODEPLAN durante la dictadura, procederemos a indagar en el origen de esta institución, en sus aspectos fundamentales y en la reconfiguración que sufrió con posterioridad al golpe de Estado. Es en ese contexto que estudiamos el papel que tuvo Kast en su dirección y, particularmente, en el diseño e implementación de los distintos mecanismos que emergieron desde allí y que operaron en función de imponer el neoliberalismo al interior de la dictadura. Para este objeto, procedemos a analizar distintos documentos oficiales producidos por ODEPLAN, así como también consultamos los trabajos de algunos colaboradores de la dictadura, además de un volumen considerable de la producción historiográfica disponible sobre el tema escogido.

Cabe, por último, señalar que nuestro análisis del pensamiento neoliberal se articula teniendo a la vista su conexión con los procesos económicos y sociales que constituyen su sustrato material, sobre el cual surgen, en última instancia, todas las formas de conocimiento y de reflexión intelectual. En este sentido, seguimos el postulado metodológico formulado por György Lukács en uno de sus libros más polémicos y controvertidos, donde afirma que:

*Es el desarrollo de las fuerzas productivas, el desarrollo social, el desenvolvimiento de la lucha de clases, el que plantea los problemas a la filosofía y señala a esta los derroteros para su solución. Y los contornos fundamentales y decisivos de una filosofía, cualquiera que ella sea, no pueden ponerse de relieve sino a base del conocimiento de estas fuerzas motrices de orden primario<sup>3</sup>.*

Según Lukács, el estudio de una corriente de pensamiento que no tenga en cuenta la relación orgánica de esta con los procesos económicos y sociales

...caerá necesariamente en una deformación idealista de las conexiones más importantes, aun cuando el historiador que así proceda disponga de los conocimientos necesarios y ponga, subjetivamente, la mayor voluntad en el empeño por ser objetivo<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Lukács, Georg, *El asalto a la razón. La trayectoria del irracionalismo de Schelling a Hitler*, México, Fondo de Cultura Económica, 1959, p.3.

<sup>4</sup> Ídem.

## Capítulo 1. El neoliberalismo: génesis histórica y difusión política e intelectual

### 1.1. La crisis económica de 1929 y el “fin del liberalismo”

La década de 1930 es recordada como un periodo de gran convulsión social, que estuvo acompañado de profundas transformaciones políticas a nivel mundial. En el campo de la economía, particularmente, se encuentra marcado por la crisis de 1929 y la subsecuente desaparición del liberalismo, como la doctrina que guía el derrotero de la política económica mundial.

El origen de la crisis se encuentra en los Estados Unidos. En las postrimerías de los años 20, la potencia norteamericana experimentó un aumento acelerado de la especulación financiera, lo que, acompañado de un sistema crediticio desregulado, desembocó en que gran parte de las operaciones bursátiles se efectuaran con recursos obtenidos por créditos. Este sistema mantuvo su funcionamiento hasta que el crecimiento del valor de las cotizaciones llegó a su límite a fines de 1929, cuando la bolsa de Nueva York experimentó una caída de grandes proporciones<sup>5</sup>.

Entre sus consecuencias directas se encuentran la quiebra de miles de bancos, lo que conllevó a la pérdida de los depósitos de las personas, el cierre de muchas empresas y, como resultado de esto, el aumento espectacular del desempleo, además de la caída de los precios en los productos agrícolas, lo que, a su vez, produjo la pauperización de muchos campesinos endeudados<sup>6</sup>.

El desplome de la economía norteamericana tuvo una importante repercusión a nivel internacional. Esto se debe a que, luego de la Primera Guerra Mundial, los Estados Unidos se posicionan, indiscutiblemente, como la mayor potencia económica. Según Eric Hobsbawm “*La guerra no solo reforzó su posición de principal productor mundial, si no que lo convirtió en el principal acreedor del mundo*”, adquiriendo una influencia decisiva en Europa -por los compromisos crediticios adquiridos durante la guerra, en el caso de los países aliados y las deudas contempladas por motivo de reparaciones de guerra por parte de Alemania- y en el resto del hemisferio occidental.<sup>7</sup>

En cuanto a Europa, las consecuencias económicas se percibieron con mayor o menor intensidad en los distintos países. Por ejemplo, Gran Bretaña pudo resistir a la crisis saliendo del patrón oro, devaluando la libra esterlina y protegiendo su industria dentro del mercado del imperio<sup>8</sup>. En el caso de Alemania, fue la economía más afectada por la Gran Depresión; derrotada en la guerra y agobiada por las reparaciones contempladas en el Tratado de Versalles (1919), se encontraba en una situación de gran dependencia hacia los préstamos norteamericanos, los cuales dejaron de llegar después de 1929<sup>9</sup>. En cuanto a la Unión Soviética, esta resultó inmune a las consecuencias de la crisis económica y paralelamente, en este periodo, se daba inicio a lo que Josep Fontana define como la “*revolución de Stalin*”, proceso que “*comenzó con el impulso dado a la industrialización y se completó con las grandes purgas de 1936-1938*”<sup>10</sup>.

---

<sup>5</sup> “El índice de cotizaciones que el 23 de octubre de 1929 estaba en 413, había caído a fin de año a 275 y el 8 de julio de 1932 llegaba a 58,46” Fontana, Josep, *El siglo de la revolución. Una historia del mundo desde 1914*, Barcelona, Editorial Crítica, 2017.

<sup>6</sup> Fontana, Josep, *Ibid.*, pp.182-183.

<sup>7</sup> Hobsbawm, Eric, *Historia del siglo XX*, Buenos Aires, Crítica, 2011, pp.91-92.

<sup>8</sup> Fontana, Josep, *op. cit.*, p.197. Harman, Chris, *Historia mundial del pueblo. Desde la Edad de Piedra hasta el nuevo milenio*, Madrid, Ediciones Akal, 2013, p.444.

<sup>9</sup> Hobsbawm, Eric, *op. cit.*, p.93.

<sup>10</sup> Fontana, Josep, *op. cit.*, p.202.

Como se señaló anteriormente, la extensión y profundidad de esta crisis, inédita en la evolución del capitalismo moderno, tuvo como resultado el cuestionamiento del liberalismo como la doctrina que guía la conducción de la economía mundial<sup>11</sup>. Al no poseer una fórmula adecuada para superar la debacle económica, el pensamiento liberal se encontraba condenado a desaparecer, y en su reemplazo surgirán tres opciones en la disputa por la hegemonía política-intelectual<sup>12</sup>.

En primer lugar, se ubica el “*comunismo marxista*”, representado en ese momento por la Unión Soviética, país que, como dijimos, no se vio afectado por la crisis capitalista mundial y que, para ese entonces, experimentaba un acelerado proceso de industrialización, estimulado por la paralela colectivización forzada de la agricultura y la implementación de los planes quinquenales. Con respecto a la colectivización agrícola, esta se llevó a cabo a través del ingreso de los campesinos a las granjas colectivas (*koljoses*) y estatales (*sovjoses*), las cuales tenían por objetivo la adquisición de recursos destinados a financiar la industrialización de la atrasada economía rusa. Sin embargo, esta política resultó ser un fracaso, ya que se produjo un descenso en la producción agraria, debido a la desorganización del cultivo y la disminución del ganado, que desencadenaron las terribles hambrunas de 1932-1933<sup>13</sup>. A esto se le debe sumar la reluctancia de los campesinos hacia la colectivización, lo que tuvo como respuesta un periodo de “terror”, marcado por la ejecución y el exilio de un gran número de disidentes<sup>14</sup>. Los planes quinquenales, que originalmente habían sido concebidos como un conjunto de previsiones que buscaban coordinar las distintas actividades, se terminan convirtiendo en un sistema de órdenes muy jerarquizado y burocrático<sup>15</sup>. Si bien la política económica, impulsada por la Unión Soviética de Stalin, estaba lejos de ser el mayor ejemplo de eficacia, sus resultados terminaron siendo exitosos: en pocos años Rusia se convirtió en una economía industrial en ascenso, desplegando una gran capacidad militar, demostrada en el triunfo frente a la Alemania nazi en la Segunda Guerra Mundial, lo que, a su vez, significó la priorización en las inversiones de la industria pesada y armamento, sacrificando la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos<sup>16</sup>. A pesar de las falencias de la economía soviética, su elevado crecimiento industrial, frente a un sistema capitalista en crisis, bastó para que el mundo occidental volteara su mirada hacia Rusia, en la búsqueda desesperada por encontrar alguna fórmula que les permitiera sortear la crisis mundial en curso. En ese contexto, la idea de planificación económica, se volvió popular en un segmento importante de las elites políticas y económicas de occidente<sup>17</sup>.

Una segunda alternativa se constituye con las economías mixtas de inspiración keynesiana, lo que Hobsbawm define como “*un capitalismo que había abandonado los principios del mercado libre, y que había sido reformado por una especie de maridaje informal con la socialdemocracia moderada*”

---

<sup>11</sup> El liberalismo es una doctrina política que tiene su origen entre los siglos XVII y XVIII, formulada por destacados pensadores como Thomas Hobbes, John Locke y Adam Smith. Adquiere gran relevancia durante el siglo XIX, influenciando la política económica de muchos países occidentales. Según Karl Polanyi, la economía mundial decimonónica fue guiada por el liberalismo a través de sus cuatro principales instituciones: el patrón oro, el equilibrio de fuerzas, el Estado liberal y el principio de mercado autoregulado. Polanyi, Karl, *La Gran Transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

<sup>12</sup> Hobsbawm, Eric, op. cit., pp.99-100.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p.302. Fontana, Josep, op. cit., p.201.

<sup>14</sup> Fontana, Josep. *Ibid.*, p.202.

<sup>15</sup> Hobsbawm, Eric, op. cit., pp.328-329. *Ibid.*, p.205.

<sup>16</sup> Hobsbawm, Eric, *Ídem*. Fontana, Josep, *Ibid.* p.206.

<sup>17</sup> Honsbawm, Eric, *Ibid.* pp.90-91.

de los movimientos obreros no comunistas”<sup>18</sup>. Cabe destacar que originalmente, más que un programa económico alternativo, nacía por la necesidad de buscar fórmulas no ortodoxas que permitieran eludir una posible nueva crisis. No va a ser hasta 1936 que estos planteamientos adquieren una formulación teórica con la publicación de la *Teoría general del empleo, el interés y el dinero* de John Maynard Keynes, fuente de inspiración de gran parte de las economías occidentales de la posguerra, influyendo en Europa occidental, con el surgimiento de distintos Estados de Bienestar y en los Estados Unidos, con el New Deal de Franklin D. Roosevelt<sup>19</sup>. De esta manera, los países desarrollados de occidente, van a exhibir políticas económicas guiadas por una importante intervención estatal, la búsqueda del pleno empleo y el desarrollo de un sistema de seguridad social. Según David Harvey:

Todas estas formas estatales diversas tenían en común la aceptación de que el Estado debía concentrar su atención en el pleno empleo, en el crecimiento económico y en el bienestar de los ciudadanos, y que el poder estatal debía desplegarse libremente junto a los procesos del mercado -o, si fuera necesario, interviniendo en él o incluso sustituyéndole-, para alcanzar esos objetivos. Las políticas presupuestarias y monetarias generalmente llamadas «keynesianas» fueron ampliamente aplicadas para amortiguar los ciclos económicos y asegurar un práctico pleno de empleo. Por regla general, se defendía un «compromiso de clase» entre el capital y la fuerza de trabajo como garante fundamental de la paz y de la tranquilidad en el ámbito doméstico. Los Estados intervinieron de manera activa en la política industrial y se implicaron en la fijación de fórmulas establecidas de salario social diseñando una variedad de sistemas de protección (asistencia sanitaria y educación, entre otros)<sup>20</sup>.

El éxito y aceptación que tuvo -en las elites políticas y económicas- dicho modelo económico mixto, o de “*liberalismo embridado*” al que se refiere Harvey, se explica por la capacidad de conseguir sus objetivos políticos más apremiantes: el pleno empleo, la contención del comunismo y la modernización económica de zonas atrasadas o en decadencia<sup>21</sup>, lo que estuvo acompañado de altas tasas de crecimiento<sup>22</sup>. No va a ser hasta fines de la década de 1960 que, en el contexto de una nueva “*crisis de acumulación de capital*”, este modelo va a exhibir claros signos de desgaste<sup>23</sup>.

Una experiencia análoga de capitalismo regulado se experimentó en América Latina, aunque este se llevó a cabo con sus propias particularidades. El desplome de las economías de Estados Unidos y Europa supuso la disminución en la demanda de productos de exportación provenientes de nuestro continente. Esto repercutió en el derrumbe de la economía interna de los distintos países de la zona, debido a que dependían casi exclusivamente de los ingresos provenientes de dichas exportaciones, lo que se tradujo en la quiebra de muchas empresas, el aumento del desempleo y la disminución de las importaciones. Bajo este contexto, la crisis desembocó en el cuestionamiento del paradigma librecambista y mono-exportador, que predominaba en nuestros países desde el siglo XIX. La alternativa se gestó por medio del involucramiento del Estado en la actividad económica, apoyando a los sectores exportadores y realizando inversiones en obras públicas, además de incentivar un proceso de industrialización que buscaba remplazar las importaciones de productos

---

<sup>18</sup> *Ibíd.*, p.99.

<sup>19</sup> Fontana, Josep, op. cit., p.186-189.

<sup>20</sup> Harvey, David, *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Ediciones Akal, 2007. p.17.

<sup>21</sup> Hobsbawm, Eric, *Ibíd.*, p. 238.

<sup>22</sup> Harvey, David, op. cit., p.17.

<sup>23</sup> *Ibíd.*, pp.18-19.

manufacturados. Dicho modelo de “industrialización por sustitución de importaciones” (ISI), suponía la aplicación de medidas económicas proteccionistas y sistemas de cambio múltiple<sup>24</sup>.

Como se puede desprender de lo anterior, el vuelco experimentado por la economía latinoamericana, siguiendo la tendencia mundial, terminaba por defenestrar al liberalismo decimonónico, imperante hasta entonces en nuestro continente.

En último lugar se ubica el fascismo, especialmente en la forma que adquirió en la Alemania nazi. Esta corriente ideológica surge en Italia durante la década de 1920, encabezada por Benito Mussolini. Su expresión más relevante estuvo en el Movimiento Nacional-socialista Obrero Alemán (NSDAP) de Adolph Hitler, que llegó al poder en 1933. La economía nazi, exhibió una gran capacidad para superar con éxito las graves consecuencias de la crisis, a través de “*una economía capitalista no liberal que consiguió una sorprendente dinamización del sistema industrial.*”<sup>25</sup>, desarrollando importantes inversiones en obras públicas, aumentando los recursos de la industria militar, además de controlar los salarios, limitar los dividendos de las empresas, con el objetivo de incentivar la reinversión y contener los precios con ayudas al sector agrícola<sup>26</sup>. Junto con lo anterior, al acceder al poder, los nazis abandonaron la idea una “*revolución nacional*”, que defendían inicialmente y que preocupaba al empresariado. En cambio, establecieron una alianza férrea con los grandes capitales de Alemania, asegurando una salida de la crisis económica y social, por la vía de la eliminación de las organizaciones políticas de izquierda, la supresión de los sindicatos y organizaciones obreras<sup>27</sup>. Por otro lado, el proyecto político-militar de Hitler, tenía coherencia con los intereses de los sectores industriales de Alemania, que vieron en la expansión territorial, un mecanismo plausible para la superación de la crisis capitalista<sup>28</sup>.

El establecimiento de un régimen de tipo fascista, en una de los países más poderosos de Europa, va a influenciar en que este movimiento adquiera un carácter mundial, obteniendo adherentes en distintos lugares del planeta<sup>29</sup>. Sin embargo, la derrota definitiva del Eje Roma-Berlín-Tokio en la Segunda Guerra Mundial y la subsecuente caída de los regímenes fascistas europeos, significaron el cierre de las posibilidades de proyección de esta ideología como una alternativa política y económica a largo plazo.

## **1.2. La segunda posguerra y el inicio de la Guerra Fría**

El término de la Segunda Guerra Mundial va a estar acompañado de una reestructuración del sistema político y económico internacional, lo cual se llevó a cabo a través de una serie de conferencias, en las que se establecieron las distintas áreas de influencia y las reparaciones de guerra.

El escenario económico quedó trazado con la conferencia de Bretton-Woods, de julio de 1944, en donde fueron creados el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, antecesor del Banco Mundial, y el Fondo Monetario Internacional. Estas instituciones tienen, hasta hoy, el objetivo de regular la economía financiera, junto con garantizar la libertad de comercio internacional. Dentro de

---

<sup>24</sup> Corvalán Marquez, Luis, *El que no lo vea, renuncie al porvenir. Historia de América Contemporánea: una visión latinoamericanista*, Santiago, CEIBO, 2016, pp.322-328.

<sup>25</sup> Hobsbawm, Eric, op. cit., p.116.

<sup>26</sup> Fontana, Josep, op. cit., pp.215-216.

<sup>27</sup> Hobsbawm, Eric, op. cit., p.117. Harman, Chris. op. cit., p.448-449.

<sup>28</sup> Harman, Chris, op. cit., pp.479-480.

<sup>29</sup> Hobsbawm, Eric, op. cit., p.118-122.

las medidas adoptadas, se acordó que la estabilidad monetaria sea protegida con el uso del dólar como moneda de referencia, y su convertibilidad en oro a un precio fijo<sup>30</sup>. Tal como lo establece Josep Fontana, citando a Michael Hudson, el dólar fue utilizado “*a modo de arma de la guerra fría*” ya que, al ser aceptado como moneda de referencia, el Banco Mundial podía financiar con préstamos a los países subdesarrollados cercanos a los Estados Unidos, lo que permitía, por un lado, beneficiar a la industria norteamericana y, a la vez, controlar a dichos países con la deuda<sup>31</sup>.

En este escenario, la URSS terminó rechazando los acuerdos de Bretton Woods, considerando que las reglas establecidas “*eran incompatibles con su propio modelo económico y social*”<sup>32</sup> poniendo coto a la influencia de este sistema a nivel global lo que, de cierta manera, anticipa la conformación del mundo bipolar característico de la segunda mitad del siglo XX.

En la conferencia de San Francisco (entre abril y junio de 1945) se crea la Organización de Naciones Unidas (ONU), con el propósito explícito de “*mantener la paz*” y “*defender la igualdad soberana*” de las naciones miembros, tal como aparece señalado en su carta de fundación<sup>33</sup>; más en la realidad esta “*nacía como un instrumento de supremacía mundial de cinco grandes potencias*”, producto del derecho a veto que poseían dentro del Consejo de Seguridad los Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, la Unión Soviética y China<sup>34</sup>.

Junto con lo anterior, en las Conferencias tripartitas de Yalta (febrero 1945) y Potsdam (entre julio y agosto de 1945), los Estados Unidos consiguieron consolidar su predominio político y económico a nivel mundial, desplazando definitivamente a una Inglaterra, que vio truncadas sus pretensiones iniciales de adquirir dominios en los Balcanes<sup>35</sup>.

Convertidos en la economía más poderosa del mundo y triunfadores de una guerra que termino con una Europa devastada, los Estados Unidos se posicionaron como la principal superpotencia, controlando y ejerciendo su influencia sobre el resto de los países capitalistas y en las antiguas áreas dominadas por los desaparecidos imperios coloniales, con la única excepción de las zonas que se encontraban bajo la hegemonía soviética.

---

<sup>30</sup> La elección del dólar como moneda de referencia formaba parte de la propuesta norteamericana defendida por Harry Dexter White, frente a la del economista británico John Maynard Keynes que suponía la creación de una Unión Internacional de Compensación que usaría el “*bancor*” como moneda no convertible. Según Fontana el triunfo de la propuesta de los Estados Unidos se debe a que, para ese momento, entre el 60% y el 80% de las reservas de oro del mundo eran norteamericanas, lo que permitía la mantención del dólar dentro del patrón oro. Fontana, Josep, *Por el bien del imperio. Una historia del mundo desde 1945*, Barcelona, Ediciones Pasado y Presente, 2011, p.36. También, del mismo autor, *El siglo de la revolución...* op. cit., pp.264-265.

<sup>31</sup> Fontana, Josep, *El siglo de la revolución...*, *Ibid.*, p.265.

<sup>32</sup> Fontana, Josep, *Por el bien del imperio...*, op. cit., p.49.

<sup>33</sup> Carta de las Naciones Unidas. Disponible en <https://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-i/index.html>, consultada el 26.03.20.

<sup>34</sup> Desde 1946 China se encontraba representada por la Republica de China, del Kuomintang de Chiang Kai-shek, con sede en Taiwán desde 1949. A partir de 1971 y hasta la actualidad el asiento de China en el Consejo de Seguridad es ocupado por la Republica Popular China. Fontana, Josep, *Por el bien del imperio...*, op. cit., p.35.

<sup>35</sup> Según Fontana “*Tras Bretton-Woods, Yalta y Postdam, una Gran Bretaña que había salido de la guerra con una economía muy debilitada iba a verse reducida al papel de un satélite de los Estados Unidos. Se había creado un mundo bipolar*”. *Ibid.*, p.26.

Por otro lado, la situación de la Unión Soviética -la segunda superpotencia surgida al finalizar la guerra- era crítica. Disminuida en términos económicos y militares, como consecuencia del esfuerzo bélico en la derrota de Alemania, su zona de influencia se reducía a los territorios que se encontraban ocupadas por el Ejército Rojo y por otras fuerzas comunistas.

Como resultado de los acuerdos establecidos en la posguerra y el reparto de las respectivas zonas de influencia, queda trazado el escenario político y económico internacional en el que se desarrollara el inicio de la Guerra Fría.

### **1.3. Génesis y difusión del pensamiento neoliberal: de la Sociedad Mont-Pèlerin a la Escuela de Economía de la Universidad de Chicago**

Como se pudo verificar, la primera parte del siglo XX va a concluir con un clima político desfavorable para el liberalismo, viéndose gravemente lesionado por el descredito que implicó la crisis económica<sup>36</sup> y el paralelo surgimiento de alternativas que disputan su hegemonía a nivel mundial.

Bajo estas circunstancias, sectores de la intelectualidad liberal internacional perciben la necesidad de articular un proceso de renovación teórica y política. La primera tentativa en torno a este objetivo tuvo lugar en el coloquio organizado por motivo de la visita a Paris en 1938 del periodista norteamericano Walter Lippmann, quien presentó su libro *The Good Society*, traducido al francés el mismo año como *La Cité Libre*. En esta obra, el avance del estatismo y el colectivismo era visto como una consecuencia del deterioro intelectual del pensamiento liberal. Para el autor, esta decadencia se encontraba asociada al pensamiento de los *liberales tardíos*, quienes terminaron por reducir toda su doctrina, al principio de *laissez-faire*. En su análisis, el intelectual norteamericano percibe la evolución del liberalismo como una degradación, proyectada desde el siglo XVIII con Jeremy Betham, hasta fines del XIX con la filosofía de Herbert Spencer. Para Lippmann, está decadencia política e intelectual, estaría relacionada con la incapacidad de captar, adecuadamente, la importancia que tienen los aspectos jurídicos e institucionales en los procesos económicos modernos y el papel del Estado en el adecuado funcionamiento del sistema de libre mercado<sup>37</sup>. Refiriéndose a estos pensadores liberales, el periodista norteamericano sostiene:

De hecho defendían un sistema compuesto de vestigios jurídicos del pasado e innovaciones interesadas introducidas por las clases de la sociedad más afortunadas y más poderosas. Además, habiendo supuesto la no-existencia de una ley humana rigiendo los derechos de propiedad, los

---

<sup>36</sup> Desde la perspectiva de Christian Laval y Pierre Dardot, la crisis del liberalismo debería ser entendida, en primer lugar, como una crisis interna relacionada con los debates y fracturas endógenas dentro de las principales corrientes del pensamiento liberal – una tendencia de “*reformadores sociales que defienden un ideal de bien común*” y otra representada por “*los partidarios de la libertad individual como fin absoluto*”, que se verán acentuadas después de la Primera Guerra Mundial. Lo que abría ocurrido con posteridad a la crisis económica de la década del 30 sería, según los autores, lo que Michel Foucault definió como una “*crisis de gubernamentalidad liberal*”, es decir “*una crisis que plantea esencialmente el problema de la intervención política en materia económica y social, así como su justificación doctrinal*”. Laval, Christian; Dardot, Pierre, *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*, Barcelona, Editorial Gedisa, 2013, pp.29-31. Foucault, Michel, *Nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collège de France (1978-1979)*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2007, pp.91-92.

<sup>37</sup> Guillén Romo, Héctor, *Los orígenes del neoliberalismo: del Coloquio Lippmann a la Sociedad Mont-Pèlerin*. *Economiaunam*, vol.15, num.43, enero-abril 2018, pp.8-9.

contratos y las sociedades, no pudieron naturalmente interesarse en la cuestión de saber si esta ley era buena o mala, y si podía ser reformada o mejorada. Es con justa razón que se burlaron del conformismo de estos liberales. Tenían probablemente tanta sensibilidad como los otros hombres, pero sus cerebros habían dejado de funcionar. Afirmando en bloque que la economía de intercambio era libre, es decir, situada fuera de la competencia de la jurisdicción del Estado, se metieron en un callejón sin salida [...] Es por esta razón que perdieron el control intelectual de las grandes naciones y que el movimiento progresista le dio la espalda al liberalismo<sup>38</sup>.

Más allá de la novedad de los planteamientos de Lippmann, estos tuvieron una recepción entusiasta entre los círculos liberales de occidente, sirviendo de acicate para un debate necesario en el proceso de regeneración intelectual y política, el cual desembocó en la configuración del neoliberalismo. Es así como, entre el 26 y el 30 de agosto de 1938, bajo la organización del filósofo Luis Rugier, se llevó a cabo en París el “Coloquio Lippmann”, reuniendo a 26 destacados exponentes intelectuales del liberalismo, entre los que se contaban los economistas franceses Jacques Rueff y Louis Baudin; los representantes de la “Escuela Austriaca” Ludwig V. Mises y Frederich Hayek; los “ordoliberales”<sup>39</sup> Wilhelm Röpke y Alexander Rüstow, el filósofo Michael Polanyi y los jóvenes estudiantes Raymond Aron, Etienne Mantoux y Robert Marjolin. Junto a estos se sumaron algunos altos funcionarios y empresarios industriales, entre los que se encontraban los franceses Louis Marlio, Auguste Detoëu, Ernest Mercier y Marcel Bourgeois<sup>40</sup>.

El debate tuvo como base la discusión de las tesis del libro de Lippmann respecto a la amenaza en contra de la libertad representada por la Alemania nazi y la Unión Soviética, además de reflexionar acerca de las posibilidades de reconstrucción de un orden liberal renovado, en oposición al principio de “*laissez faire, laissez passer*” del liberalismo manchesteriano. En esa línea, algunos de los problemas que se plantearon fueron: a) si esta renovación del liberalismo debía ser bajo fundamentos nuevos o más bien un retorno al liberalismo clásico excluyendo las desviaciones y herejías; b) si la declinación del liberalismo era resultado de la concentración de las empresas y c) si acaso esta concentración económica era necesaria en la evolución económica o era resultado de privilegios jurídicos<sup>41</sup>. Aunque existía un consenso entre los participantes en cuanto a generar una renovación ideológica del liberalismo que se opusiera, activamente, al colectivismo imperante, dentro del debate se hicieron visibles dos tendencias generales<sup>42</sup>. Por un lado, un sector que abogaba por un “intervencionismo liberal”, más progresista, también llamado “liberalismo constructor”. Entre sus representantes resaltaban Rugier y Lippmann, además de los ordoliberales Röpke y Rüstow. Para esta ala del neoliberalismo, era central la intervención de un Estado liberal fuerte, completamente diferente a como este funciona en las economías socialistas o de planificación ya que, para esta tendencia, la estructura jurídica del Estado debe acompañar y apoyar el libre desenvolvimiento del mercado y, a su vez, resguardar la competencia, atacando la formación de monopolios y la concentración económica. En ese sentido, Rugier y Lippmann esperan una serie de reformas concernientes a la administración pública, las cuales aparecen expuestas en su *Agenda*, a la que hace referencia Héctor Guillén Romo. En primer lugar, a nivel de la producción, los autores

---

<sup>38</sup> Lippmann, Walter, *La Cité Libre*, citado por Guillén Romo, Héctor. *Ibíd.*, p.11.

<sup>39</sup> El ordoliberalismo es una corriente económica alemana vinculada a la Escuela de Friburgo y a la revista “ORDO”, responsables de lo que será conocido como “economía social de mercado” y del “milagro económico alemán” de la posguerra.

<sup>40</sup> Guillén Romo, op. cit. p.12.

<sup>41</sup> *Ídem.*

<sup>42</sup> *Ibíd.*, p.14.

se oponen a la existencia de sociedades anónimas por acciones, ya que este tipo de instituciones disocian la propiedad de la gestión, cuestión que se ve exacerbada por la conformación de *holding*, es decir, la administración conjunta de empresas de diversa índole, lo que termina por constituir un segmento importante de la actividad económica, en donde la libertad de mercado se ve excluida, prefigurándose en ellas ciertos aspectos del colectivismo. Es por esto que, en defensa de la competencia, Rugier y Lippman abogaban por una intervención del Estado que prohibiera cierto tipo de empresas y formas de gestión. En el ámbito del intercambio, se proponía la defensa desde el Estado a los consumidores, regulando la calidad y la información de los productos que se ofrecen en el mercado, además de proteger a los vendedores más desfavorecidos, como campesinos y obreros, apoyando cooperativas de producción y de consumo. Con respecto a la política monetaria, los autores toman una posición heterodoxa, preconizando un manejo monetario por parte del Estado, que permita mantener constante el poder de compra del dinero. Por último, el periodista norteamericano defendía una política fiscal fuerte, en donde existan impuestos de sucesión elevados e impuestos progresivos sobre el ingreso, los cuales serían utilizados en la lucha contra los monopolios y en el incentivo a la competencia<sup>43</sup>.

Estos planteamientos, dan cuenta de una divergencia relevante entre este enfoque y el liberalismo decimonónico. Según Guillén Romo, una de los aspectos que define a esta tendencia del neoliberalismo es la idea de *adaptación* y refiriéndose a este tema, sostiene:

La *Agenda* del neoliberalismo está guiada por la necesidad de una adaptación permanente de los hombres y las instituciones a un orden económico intrínsecamente variable, fundamentado en una competencia generalizada y sin tregua. La política neoliberal es requerida para favorecer este funcionamiento, atacándose a los privilegios, a los monopolios y a las rentas. Apunta a crear y mantener las condiciones de funcionamiento del sistema competitivo. A la revolución permanente de los métodos y estructuras de producción debe igualmente responder la adaptación permanente de los modos de vida y de las mentalidades, lo que obliga a una intervención permanente del poder público<sup>44</sup>

Tomando en consideración este aspecto, se puede entender el carácter progresista, atribuido a este enfoque del neoliberalismo, el cual abandona los principios del liberalismo clásico, para adoptar una refundación completa de la doctrina liberal, mientras que, a la vez, se pretendía capaz de tener adeptos en los medios populares, junto con darle un énfasis al combate a los monopolios y al incentivo de la competencia, lo que luego se convertirá en una característica distintiva de los ordoliberalistas<sup>45</sup>.

La otra vertiente, presente en el debate del Coloquio Lippmann, es la representada por los economistas austriacos Ludwig V. Mises y Friedrich Hayek, junto a los filósofos franceses Jacques Rueff y Louis Boudin. Cabe señalar que, para este momento, la “Escuela Austriaca” representaba un sector importante pero minoritario dentro de la intelectualidad liberal y Hayek estaba lejos de tener la visibilidad que adquirió décadas después, especialmente con la difusión de su libro “*Camino de servidumbre*” (1944) y la posterior entrega del Premio Nobel de Economía en 1974, convirtiéndose en la principal figura intelectual del neoliberalismo<sup>46</sup>. Para ese entonces se encontraba a la sombra de su maestro Mises. Esta tendencia, se caracterizó por expresar mayores

---

<sup>43</sup> *Ibíd.*, pp.14-16.

<sup>44</sup> *Ibíd.*, p.16.

<sup>45</sup> *Ibíd.*, pp.18-20.

<sup>46</sup> Hayek no acepta el rotulo de neoliberal relacionándolo con el socialismo, define su enfoque como liberal clásico.

desconfianzas en torno a la intervención del Estado y por posicionarse en una perspectiva que, en cierto sentido, era más cercana a la idea de buscar una regresión a los principios del liberalismo clásica. Desde esta óptica, el liberalismo había sido traicionado progresivamente, teniendo como consecuencias la crisis económica mundial. Paralelamente, en relación al surgimiento de monopolios, sostenían que estos se producían por consecuencia de la intervención del Estado, debido a la aplicación de medidas proteccionistas, posición que los diferenciaba rotundamente del enfoque preconizado por los ordoliberales. En esa línea, postularon que se debía atacar a lo que ellos denominaron como “monopolios sindicales”, los cuales eran percibidos, desde su óptica, como más perjudiciales para la competencia y para la productividad en comparación a los monopolios empresariales. A su vez, sostenían que el aumento del desempleo era consecuencia de la política dirigida a mantener los salarios más altos de lo que establecería el mercado realmente. Estos últimos aspectos, dan cuenta de una visión negativa sobre la regulación de las relaciones laborales y el desarrollo de un sistema de seguridad social.

Aunque el Coloquio Lippmann no consiguió el consenso esperado inicialmente, su importancia radica en que permitió organizar una red intelectual de liberales, que mostraban un claro compromiso en contra del socialismo y de las economías planificadas. En ese sentido, fue el prolegómeno de la creación del principal núcleo de difusión del pensamiento neoliberal de la segunda mitad del siglo XX: la Sociedad Mont-Pèlerin (1947). Guillen Romo lo relata de la siguiente manera:

Si bien se estuvo lejos de suscitar el impulso metodológico e ideológico unitario esperado, el Coloquio Lippmann tuvo un gran impacto. Permitió a los liberales europeos tanto intentar preparar una respuesta coherente a la crítica marxista del capitalismo como colocarse en orden de batalla frente a los proyectos de “tercera vía” encarnada por el “planismo” de la izquierda socialista francesa y británica. El Coloquio Lippmann desembocó en *Camino de servidumbre* publicada por Hayek en 1944.

Y más adelante agrega:

[...] Sea como sea, gracias al Coloquio Lippmann, en la mente de Hayek comenzó a germinar la idea de reunir al final de la guerra a todos los intelectuales, que como él, seguían creyendo en la economía ortodoxa y se sentían profundamente aislados en medio de la extensa conversión al keynesianismo<sup>47</sup>

Con respecto a *Camino de servidumbre*, debemos decir que es el trabajo más conocido de Hayek y principal referencia teórica del pensamiento neoliberal. Tuvo una extensa difusión internacional, siendo traducida en muchos idiomas, sumando lectores en los medios masivos, gracias a la publicación de una versión abreviada en la revista *Reader's Digest* en 1945 y de una versión ilustrada en la década de 1950, aparecida en *Look Magazine*, que luego fue convertida en un folleto por la General Motors, lo cual muestra una clara intención, por parte del autor, de popularizar sus ideas, sobrepasando los círculos académicos e intelectuales. Esta obra, ocupará un lugar destacado dentro de la evolución teórica de Hayek y en ella se perfilan sus principales ideas políticas y económicas, dando inicio a casi medio siglo de una compleja reflexión en torno a su concepción del hombre y la sociedad<sup>48</sup>. Hayek fue uno de los teóricos más fructíferos dentro del pensamiento

---

<sup>47</sup> Guillén Romo, Héctor, op. cit., p.22.

<sup>48</sup> Dentro de su obra se pueden distinguir tres etapas. La primera, desde 1929 a 1941, dedicada a la investigación en teoría económica. Una segunda etapa, más breve entre 1941 y 1945, en donde desarrolló una epistemología de las ciencias sociales, además de realizar investigaciones en torno

neoliberal y en su obra abarco campos diversos, tales como la economía, historia, epistemología, derecho, y psicología. A continuación, se recogen algunos de los planteamientos contenidos en *Camino de servidumbre*, junto con hacer referencia a algunos aspectos relacionados con su teoría general.

El libro consiste, esencialmente, en una crítica al socialismo, a los Estados de Bienestar de inspiración keynesiana y a la planificación económica en general, rotulados en conjunto como expresiones del “colectivismo”. Desde la óptica del autor, tanto el fascismo como el nazismo, serían el producto inevitable del socialismo<sup>49</sup> y siguiendo esta premisa, sostenía que los fundamentos de la civilización occidental se encontraban amenazados por el avance de estas ideas, las cuales eran asociadas al totalitarismo y a un retroceso hacia la servidumbre y la esclavitud. En ese sentido, Hayek plantea que:

Al menos durante los veinticinco años anteriores a la transformación del espectro del totalitarismo en una amenaza real, hemos estado alejándonos progresivamente de las ideas esenciales sobre las que se fundó la civilización europea.[...] Hemos abandonado progresivamente aquella libertad en materia económica sin la cual jamás existió en el pasado libertad personal ni política . Aunque algunos de los mayores pensadores liberales del siglo XIX, como De Tocqueville y Lord Acton nos advirtieron que socialismo significa esclavitud, hemos marchado constantemente en la dirección del socialismo<sup>50</sup>.

La libertad económica es entendida como el despliegue autónomo de la economía de mercado, basada en la competencia y en el libre funcionamiento del sistema de precios. Desde la óptica hayekiana, la libertad, más que ser una cualidad esencial del hombre, sería resultado de la evolución histórica, que ha estado acompañada a la expansión del mercado. Para el pensador austriaco, el hombre es un ser individualista y evolutivo, desigual por naturaleza y creador espontáneo de normas y tradiciones. En esta evolución, las normas más exitosas para el progreso humano han sido las relacionadas con la ética del mercado<sup>51</sup>.

Efectivamente, el mercado es el principal concepto del pensamiento neoliberal. Este es definido por Hayek como un “orden espontáneo” y “autogenerado” (al igual que el lenguaje y el derecho consuetudinario)<sup>52</sup> y que por la vía de un “régimen de competencia” sin intervención, permite la “coordinación de los esfuerzos individuales”, logrando conseguir -siguiendo las ideas de Adam Smith- el más alto grado de beneficios para la sociedad, superando los intereses individuales, que guiaron originalmente la acción particular<sup>53</sup>. Desde este enfoque, el sistema de precios debe

---

a teoría y psicología del conocimiento. En una última fase, de mayor extensión en el tiempo - iniciada con la publicación de *Camino de servidumbre* (1944) y concluida con su última obra *La fatal arrogancia: Los errores del socialismo* (1988)-, estuvo dedicado a articular su visión del hombre y la sociedad. Vergara Estévez, Jorge, *Mercado y sociedad: la utopía política de Fredrick Hayek*, Bogotá, Corporación Universitaria Minuto de Dios. Centro de Pensamiento Humano y Social, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Chile, 2015. pp. 28-29.

<sup>49</sup> Hayek, Fredrick, *Camino de servidumbre*, Madrid, Alianza Editorial, 1976. p.30.

<sup>50</sup> *Ibíd.*, p.40.

<sup>51</sup> *Ibíd.*, pp.55-57.

<sup>52</sup> Vergara Estévez. Jorge, *op. cit.*, pp. 151-52.

<sup>53</sup> Sobre el origen de esta idea véase, Hirshman, Albert O., *Las pasiones y los intereses. Argumentos políticos en favor del capitalismo previos a su triunfo*, Madrid, Capitán Swing Libros, 2014.

funcionar como un “*instrumento registrador que automáticamente recoja todos los efectos relevantes de las acciones individuales*”<sup>54</sup>, convirtiéndose en el principal mecanismo de transmisión de información, necesaria para la toma de decisiones individuales.

Para Hayek, el Estado es definido por la capacidad de ejercer coerción sobre los individuos y un Estado de derecho, supone que su acción se debe restringir a crear las condiciones jurídicas -a través de leyes universales e impersonales-, para que las actividades productivas sean guiadas por las decisiones individuales. En oposición al Estado de derecho se encuentra el “*gobierno arbitrario*”, este implica que las decisiones individuales, sean sustituidas por la dirección centralizada de la actividad económica<sup>55</sup>. Es por esto que, desde el enfoque neoliberal de Hayek, la injerencia estatal debe estar reducida al mínimo, limitada a crear las condiciones necesarias para el funcionamiento del mercado, a saber, la administración de la seguridad internacional y policías, la regulación monetaria y la creación de una estructura jurídica que resguarde la propiedad privada y el cumplimiento de los contratos<sup>56</sup>. Cualquier tipo de intervención del Estado fuera de este ámbito, es percibida como una “coerción ilegítima” y una limitación de la libertad, ya sea a través de la fijación de precios, establecimiento de salarios mínimos, legislaciones laborales que restringen la contratación y el despido, o la aplicación de impuestos progresivos generales a la herencia y a la renta, como también los que gravan las importaciones y exportaciones<sup>57</sup>.

Junto a lo anterior, una de los principales planteamientos -y un tópico del pensamiento neoliberal-, es que la libertad política se encuentra subordinada a la libertad económica. La libertad política o colectiva, es definida como “*la participación de los hombres en la elección de su propio gobierno, en el proceso de legislación y en el control de la administración*”<sup>58</sup> y, para Hayek no es necesaria en el desarrollo de la libertad individual, en ese sentido sostiene que “*Un pueblo libre no es necesariamente un pueblo de hombres libres; nadie necesita participar de dicha libertad colectiva para ser libre como individuo*”<sup>59</sup>. Esto se conecta con los fundamentos del modelo político propugnado por el autor. El primer principio que lo guía es “*la primacía del ideal liberal sobre el ideal democrático*”<sup>60</sup>. El desarrollo de la libertad individual, puede surgir fuera de la democracia, la cual, a su vez, es entendida solo como un medio o mecanismo adecuado para elegir a los gobernantes. De esto último, se desprende el segundo principio, concerniente al “*carácter instrumental de la democracia*”<sup>61</sup>, es decir, que esta es considerada solo como un método de elección de las autoridades, por lo que se debe restringir exclusivamente a ese ámbito. Esto explica el rechazo que provocaba en Hayek la idea de una “democracia social”, en el sentido de un sistema político que garantice derechos económicos y sociales, como sucedía en los distintos Estados de Bienestar. El último principio postula que la democracia debería ser la realización del “Estado de derecho”, el cual se encontraría en decadencia, como consecuencia del auge adquirido por los Estados de Bienestar keynesianos, por lo que su restauración supone una transformación jurídica,

---

<sup>54</sup> Hayek, Friedrich, op. cit., p.79.

<sup>55</sup> *Ibíd.*, pp.104-105.

<sup>56</sup> Vergara Estévez, Jorge, op. cit., p.193.

<sup>57</sup> *Ibíd.*, p.124.

<sup>58</sup> *Ibíd.*, p.113.

<sup>59</sup> Hayek, Friedrich, *Los fundamentos de la libertad*, Madrid, Unión editorial, 1988. p.35. Citado por Vergara Estévez, Jorge, *Ídem.*

<sup>60</sup> *Ibíd.*, p.211.

<sup>61</sup> *Ibíd.*, p.213.

que implicaría la derogación de todas las leyes que no se ajustan a los criterios de impersonalidad y universalidad”<sup>62</sup>.

Bajo estos fundamentos, el pensador austriaco concebía su proyecto político como una “*utopía liberal*”. El sistema institucional propuesto, consistía en un parlamento bicameral, en donde una de las cámaras estaría formada por representantes elegidos a través de elecciones populares, que tendrían como designio elegir a un primer ministro y a su gabinete, los que ejercerían el poder ejecutivo. Las atribuciones legislativas se concentrarían en una segunda cámara, formada por un grupo seleccionado de individuos, quienes serían elegidos por ciertos méritos personales, demostrados en el transcurso de su vida. Estos no podrían estar vinculados a partidos políticos y formarían una elite que ha demostrado adaptarse adecuadamente al funcionamiento del mercado. Su elección se llevaría a cabo a través de un registro de las personas que cumplen con estos requisitos y ejercerían su cargo durante quince años sin posibilidad de reelección, lo cual se asemeja mucho a un sistema de voto censitario. Hayek definía este modelo político ideal como una “*demarquía*”, tomando distancia del concepto de democracia<sup>63</sup>. Sintéticamente lo describe como “*un sistema en que el demos no tendría poder bruto*”<sup>64</sup>. Para el neoliberalismo la democracia debe ser limitada y restringida, y la utopía política de Hayek es una expresión de aquello.

Luego de una gira por los Estados Unidos durante 1946, en donde los planteamientos de *Camino de servidumbre* habían permeado en un segmento del mundo intelectual y del empresariado anti New Deal, Frederick Hayek organizó, con la colaboración de los economistas William Rappard y Wilhem Röpke, la primera reunión de la Sociedad Mont-Pèlerin, celebrada en 1947 en el balneario suizo del cual adquiere su nombre. Entre los participantes destacan: Maurice Allais, Aarón Director, Walter Eucken, Milton Friedman, Frederick Hayek, Frank Knight, Fritz Machlup, Salvador de Madariaga, Ludwig V. Mises, Michael Polanyi, Karl Popper, Lionel Robbins, Wilhelm Röpke y George Stigler<sup>65</sup>.

La Sociedad Mont-Pèlerin no se encuentra vinculada a organizaciones políticas, ni tampoco influye directamente en la opinión pública. Su acción se ubica en la primera etapa de la producción intelectual, promoviendo el debate académico y el contacto entre miembros. Los encargados de elaborar las propuestas, que emanan de esta reflexión primigenia, fueron los distintos *thinks tanks* vinculados a la organización. Entre ellos se encuentran, en los Estados Unidos, la *Foundation for Economic Education* (1946), que tendrá participación en la primera reunión de la Sociedad y posteriormente la *Heritage Foundation* (1973), mientras que en Inglaterra destaca el *Institute of Economic Affairs*, creado por Hayek en 1955<sup>66</sup>.

En su *Declaración de Principios* la Sociedad recoge uno de los principales planteamientos de *Camino de servidumbre*, a saber, que nos encontramos ante una “crisis de la civilización”, asociada a la pérdida de la libertad, como resultado del avance de tendencias políticas e ideológicas que permiten el despliegue del “poder arbitrario” y que cuestionan el “Estado de derecho”. Estas

---

<sup>62</sup> *Ibid.*, p.214.

<sup>63</sup> *Ibid.*, pp.215-218.

<sup>64</sup> Hayek, Fredrich, *Nuevos estudios de filosofía, política, economía e historia de las ideas*, Madrid, Unión Editorial, 2007. p.95. Citado por Vergara Estévez, Jorge, *Ibid.*, p.218.

<sup>65</sup> Guillén Romo, Héctor, *op. cit.*, p.24.

<sup>66</sup> *Ibid.*, p.23. Harvey, David, *op. cit.*, p.28.

tendencias estarían encarnadas en el socialismo y el keynesianismo, aunque no se hace una referencia explícita a ellas. En la *Declaración* se asevera que:

Los valores centrales de la civilización están en peligro. En grandes extensiones de la superficie de la Tierra, las condiciones esenciales de la dignidad y la libertad humanas ya han desaparecido. En otros, están bajo amenaza constante por el desarrollo de las tendencias actuales de la política. La posición del individuo y los grupos voluntarios se ve socavada progresivamente por extensiones de poder arbitrario. Incluso la posesión más preciada del hombre occidental, la libertad de pensamiento y expresión, se ve amenazada por la propagación de credos que, reclamando el privilegio de tolerancia cuando están en la posición de una minoría, solo buscan establecer una posición de poder en la que puedan suprimir y borrar todas las visiones menos las suya.

Y continúa:

El grupo sostiene que estos desarrollos han sido fomentados por el crecimiento de una visión de la historia que niega todos los estándares morales absolutos y por el crecimiento de teorías que cuestionan la conveniencia del Estado de derecho. Sostiene además que han sido fomentados por una disminución de la creencia en la propiedad privada y el mercado competitivo; porque sin el poder difuso y la iniciativa asociada con estas instituciones es difícil imaginar una sociedad en la que la libertad pueda ser preservada efectivamente<sup>67</sup>.

Si bien existió una cohesión grupal en torno a la aceptación de las ideas formuladas en la *Declaración de principios*, el grupo no estuvo exento de divergencias. Las sucesivas reuniones que se llevaron a cabo durante la década de 1950, dieron cuenta de las tensiones existente entre el enfoque ultraliberal, que representaban Hayek y Mises, por un lado, y la tendencia liderada por Wilhem Röpke, Walter Eucken y el resto de los ordoliberales alemanes, con una perspectiva económica más preocupada por la solidaridad y la justicia social<sup>68</sup>. Estas divergencias, tuvieron su punto álgido con el cisma que se precipitó sobre la organización a fines de los 50, lo que, entre otras cosas, significó la salida de la mayoría de los economistas alemanes, disminuyendo de forma considerable la membrecía de la organización, además de la dimisión de Hayek en la presidencia de la Sociedad<sup>69</sup>. Paralelamente, este último se convirtió en una figura intelectual en los Estados

---

<sup>67</sup>“The central values of civilization are in danger. Over large stretches of the Earth’s surface the essential conditions of human dignity and freedom have already disappeared. In others they are under constant menace from the development of current tendencies of policy. The position of the individual and the voluntary group are progressively undermined by extensions of arbitrary power. Even that most precious possession of Western Man, freedom of thought and expression, is threatened by the spread of creeds which, claiming the privilege of tolerance when in the position of a minority, seek only to establish a position of power in which they can suppress and obliterate all views but their own.

The group holds that these developments have been fostered by the growth of a view of history which denies all absolute moral standards and by the growth of theories which question the desirability of the rule of law. It holds further that they have been fostered by a decline of belief in private property and the competitive market; for without the diffused power and initiative associated with these institutions it is difficult to imagine a society in which freedom may be effectively preserved.” <https://www.montpelerin.org/statement-of-aims/>, consultado el 26.04.20.

<sup>68</sup> Guillén Romo, Héctor, op. cit., pp.28-29.

<sup>69</sup> *Ibíd.*, p.35.

Unidos, país al cual migró a inicios de los cincuenta, dejando la *London School of Economics*, para establecerse en la Universidad de Chicago, no sin algunos inconvenientes<sup>70</sup>.

En lo referente a la Escuela de Economía de la Universidad de Chicago, esta empieza adquirir una paulatina relevancia dentro de la Sociedad Mont-Pèlerin. Hayek había establecido vínculos con Henry C. Simon -quien murió antes de la primera reunión- y Aaron Director; por sugerencia de este último se extiende la invitación a un joven Milton Friedman quien, para fines de los cuarenta, era un personaje poco relevante dentro de la organización, ausentándose a sus reuniones por casi una década<sup>71</sup>. No va a ser hasta inicios de 1960, cuando Friedman adquiere mayor protagonismo, en un contexto crítico presentado por la renuncia de un número importante de miembros.

Para el enfoque desarrollado por Friedman y la Escuela de Chicago, la economía es entendida como la ciencia que estudia la manera en que una sociedad resuelve sus “*problemas económicos*” – es decir, usar medios escasos para satisfacer fines alternativos- cuyas soluciones implican la cooperación y la interacción de distintos individuos<sup>72</sup>. Según Milton Friedman existen principalmente dos formas generales para coordinar la actividad económica en las complejas sociedades modernas. Por un lado, se encuentra la “*dirección centralizada*”, que implica la imposición a través del uso coercitivo de la fuerza, también llamado sistema de “*mando jerárquico*”, por otro lado, el sistema basado en la “*cooperación voluntaria*”, el cual implica la transacción voluntaria e informada entre individuos en un contexto de mercado. Este último mecanismo aseguraría la libertad individual, excluyendo cualquier forma de fuerza coercitiva<sup>73</sup>. Además, para el economista norteamericano, el sistema económico de mercado, también definido como “*capitalismo competitivo*”, sería el único que asegura la libertad política<sup>74</sup>.

Junto a lo anterior, los economistas de Chicago entienden su disciplina como una ciencia positiva, que se ocupa del cómo se resuelve el problema en términos de la teoría económica y, por otro lado, como una ciencia normativa que le presta atención al cómo debe ser la solución del problema en términos políticos y sociales<sup>75</sup>. En ese sentido es que Manuel Garate define a la visión de la Escuela de Chicago como una combinación entre economía neoclásica y la penetración de nociones económicas dentro del pensamiento político, en donde el economista va más allá de la teoría pura, para ocupar el rol de un “*reformador radical*”, en concordancia con el ámbito normativo que se le asigna a la ciencia económica<sup>76</sup>. Por otro lado, en relación al aspecto positivo, la teoría económica se ve reforzada por la importancia asignada al carácter científico que adquiere con la introducción de las matemáticas y la “*modelación compleja*”<sup>77</sup>.

En cuanto a la visión normativa de la economía, esta presenta tres elementos centrales<sup>78</sup>. En primer lugar, se encuentra el *mercado*, el cual, como dijimos, es definido como un mecanismo de

---

<sup>70</sup> *Ibíd.*, p.33.

<sup>71</sup> *Ibíd.*, p.29.

<sup>72</sup> Friedman, Milton, *Teoría de los precios: Apuntes para un curso*, Madrid, Ediciones Altaya, 1997. pp.15-16.

<sup>73</sup> Friedman, Milton, *Capitalismo y Libertad*. Madrid: Ediciones Rialp, 1966. p.28.

<sup>74</sup> *Ibíd.*, p.23.

<sup>75</sup> Friedman, Milton, *Teoría de los precios...*, *óp. cit.*, p.22. Garate Chateau, Manuel, *La revolución capitalista de Chile (1973-2003)*, Santiago, Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2012, p.109.

<sup>76</sup> Garate Chateau, Manuel. *Ibíd.*, p.110.

<sup>77</sup> *Ibíd.*, p.111.

<sup>78</sup> *Ibíd.*, pp.111-113.

intercambio o cooperación voluntaria entre individuos libres, que sería una condición necesaria para la prosperidad y la libertad humana<sup>79</sup>. En segundo lugar se ubica el *gobierno*, que para Friedman representa la concentración de la fuerza y la coerción. En una economía de mercado este debe limitarse a determinar las “*reglas del juego*”, es decir, la elaboración de leyes, como también interpretarlas y hacerlas cumplir<sup>80</sup>. En último lugar está el *monetarismo* o la adhesión a la *Teoría Cuantitativa del dinero*. Esto significa que para los economistas de Chicago existe una relación de causalidad entre la cantidad de dinero en circulación y el nivel general de precios, en ese sentido el alza de los precios y la inflación tendrían un origen estrictamente monetario, vinculado a una determinada política fiscal y a las acciones regulatorias de los gobiernos<sup>81</sup>.

Con respecto a los precios, para Friedman estos cumplen tres tipos de funciones. Por un lado, transmitir la información necesaria para que los individuos actúen en el mercado, además entregan incentivos que permiten la toma de decisiones guiadas por la información entregada y, por último, se les asigna la función de distribuir la renta<sup>82</sup>.

A pesar de las diferencias epistemológicas existentes entre el neoliberalismo de Hayek y Friedman<sup>83</sup>, ambos representan una tendencia común dentro del proceso de regeneración del liberalismo y en muchos sentidos las reflexiones de Friedman son una continuación de los planteamientos formulados originalmente por Hayek. Esto en la medida en que ambos coinciden en su análisis de la relación entre libertad económica y libertad política, como también en una visión maniquea en la relación entre Estado y mercado -donde a este último se le atribuye la capacidad de coordinar de mejor manera las actividades productivas y comerciales- y en la importancia del sistema de precios como el mejor mecanismo para la transmisión de información. Además, ambos concuerdan en que el rol que le corresponde al Estado se circunscribe a la elaboración de leyes generales y a su cumplimiento, y su injerencia en la actividad económica es percibida como una coerción arbitraria que restringe la libertad individual.

Si bien el pensamiento neoliberal de Frederick Hayek y Milton Friedman va a permanecer, en gran medida, en una situación de marginalidad bajo el contexto de auge de los Estados Benefactores, la formulación de un corpus teórico relativamente coherente y la creación de redes intelectuales dedicadas a difundir su ideario, tuvieron sus frutos durante la década de 1970, cuando en un contexto de crisis económica mundial, el neoliberalismo se presentó como la principal alternativa económica a las propuestas keynesianas, que ya no aseguraban el crecimiento y la estabilidad capitalista.

---

<sup>79</sup> Friedman, Milton; D. Friedman, Rose, *Libertad de elegir*, Barcelona, Folio, 1997, p.28.

<sup>80</sup> Friedman, Milton. *Capitalismo y libertad* op. cit. p.30.

<sup>81</sup> Garate Chateau, Manuel. op. cit., p.113.

<sup>82</sup> Friedman, Milton; D. Friedman, Rose, *Libertad de elegir*, op. cit., pp.32-44.

<sup>83</sup> Guillen Romo, Héctor. op. cit., pp.32-33.

## Capítulo 2. La recepción del neoliberalismo en Chile: el papel de los Chicago Boys en la construcción del proyecto de modernización capitalista de la derecha

### 2.1. El agotamiento del patrón mesocrático de industrialización sustitutiva y el surgimiento de los “proyectos globales”

Tal como se señaló en el capítulo anterior, la crisis de 1929 impulsó a que las economías latinoamericanas transitarán hacia un modelo basado en la industrialización como sustitución de las importaciones, lo que, a su vez, implicó una considerable regulación e intervención estatal. En Chile este fenómeno tuvo su expresión en un desplazamiento desde un patrón de desarrollo de tipo “*oligárquico monoexportador*”, hacia un nuevo patrón de desarrollo de carácter “*mesocrático sustitutivo de importaciones*”, el cual se comenzó a perfilar, principalmente, con la creación de la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO) en 1939, bajo el gobierno del Frente Popular (1938-1941)<sup>84</sup>.

En términos políticos, en este periodo se dio forma al llamado “Estado de Compromiso”, caracterizado por el consenso en torno al patrón de desarrollo antes descrito y la reformulación de los mecanismos de dominación por parte de los grupos oligárquicos, cuyo poder se ve mediatizado por la inserción de las clases medias en la gestión del Estado y el reconocimiento institucional de las organizaciones obreras y de los partidos de izquierda. A su vez, este sistema supuso una política de consensos, caracterizada por un estilo transaccional y una política aliancista, en las que ocupaba un papel fundamental el Partido Radical (PR), el cual actuaba como un partido de centro pragmático y cumplía la función de “bisagra” dentro del sistema político chileno.

Para inicios de los 50 dicho patrón mostraba claros signos de agotamiento, convirtiéndose en objeto de cuestionamientos que provenían de los distintos sectores del espectro político. Esto suscitó el surgimiento de tres “proyectos globales”, que buscaban ser una respuesta al agotado patrón de desarrollo para, en última instancia, reemplazarlo por uno diferente<sup>85</sup>. Aquellos proyectos fueron formulados con mayor nitidez a mediados de la década de 1950. A la sazón, el gobierno de Carlos Ibáñez (1952-1958) parecía incapaz de ofrecer una alternativa a la crisis del patrón preexistente, con lo cual se veían truncadas las aspiraciones políticas antiliberales y antipartidistas de los grupos nacionalistas que habían depositado sus esperanzas en el proyecto ibañista. Junto a lo anterior, el centro político experimentó una importante mutación, relacionada con el ocaso del PR, el que se vio desplazado por el naciente Partido Demócrata Cristiano (PDC), el cual, a diferencia del primero, rechazaba el pragmatismo y se posicionaba como un partido de centro ideológico y anti-aliancista<sup>86</sup>. De este modo se comenzó a configurar el esquema de tres tercios (izquierda, centro y derecha), que será un rasgo característico del sistema de partidos del periodo y, a su vez, el correlato de los “proyectos globales” en construcción.

Uno de estos proyectos era representado por la izquierda, organizada desde 1956 en el Frente de Acción Popular (FRAP), que agrupaba a los dos principales partidos del sector, a saber, el Partido Comunista (PC) y el Partido Socialista (PS). Su base social estaba conformada, principalmente, por la clase obrera organizada en torno a la Central Única de Trabajadores (CUT) y algunos sectores

---

<sup>84</sup> Corvalán Márquez, *Del anticapitalismo al neoliberalismo en Chile. Izquierda, centro y derecha en la lucha entre los proyectos globales. 1950-2000*, Valparaíso, Editorial América en Movimiento, 2018, pp.18-19

<sup>85</sup> *Ibíd.*, p.21.

<sup>86</sup> *Ibíd.*, pp.21-22.

intelectuales y de las capas medias pauperizadas. Para este sector, la crisis del patrón de desarrollo vigente era identificada como una crisis del sistema capitalista en general, por lo que la alternativa se ubicaría en la construcción del socialismo. Dentro de sus propuestas, postulaban la nacionalización de las empresas que se encontraban controladas por capitales foráneos (como lo era la gran minería del cobre), la estatización de la banca, de los monopolios y el comercio exterior; propiciar una reforma agraria que eliminaría definitivamente el latifundio, junto con una transformación de la estructura del Estado con el objetivo de traspasar, en última instancia, el poder a los sectores populares<sup>87</sup>. Este proyecto desembocó en la formación de la Unidad Popular (UP), que en 1970 llegó al gobierno, bajo el liderazgo de Salvador Allende.

En segundo lugar, se ubica el proyecto centrista, representado por el PDC. Sus orígenes se hallan en los sectores juveniles del Partido Conservador, que en 1935 van a fundar la Falange Nacional, organización que se terminó por escindir del partido en 1939. Posteriormente, hacia 1957, en convergencia con los Conservadores Social Cristianos y grupos provenientes del Partido Agrario Laborista, formaron el Partido Demócrata Cristiano. Su base de apoyo estaba constituida, principalmente, por las clases medias urbanas, tales como los profesionales y técnicos, además de conseguir adherentes en sectores juveniles procedentes de las universidades y en las capas urbanas marginalizadas. En paralelo, la Democracia Cristiana se vió beneficiada por los cambios dentro de la Iglesia Católica, como consecuencia del Concilio Vaticano II, instancia que propició el desarrollo de un clima reformista en su interior. En ese escenario, la iglesia chilena tornó su apoyo hacia el PDC, partido que llevaría a cabo las reformas que esta institución consideraba necesarias.

El programa democristiano tenía un carácter modernizador y buscaba articular una serie de “*transformaciones estructurales*” entre las que cabe destacar una reforma agraria de gran magnitud que, poniendo fin al latifundio, buscaba distribuir la tierra entre los campesinos y crear un mercado interno, que debía servir de estímulo para el desarrollo de la industria nacional. En conjunto, se proponía una “chilenización del cobre”, lo cual consistía en una alianza entre el Estado chileno y las empresas norteamericanas, propietarias de los principales yacimientos del mineral rojo, con el objetivo de que estas últimas aumentaran sus inversiones, elevando con esto la producción y las exportaciones. Además, se contemplaba una importante reforma en las empresas, especialmente en el área de la industria moderna. Todo esto debía ir acompañado de una creciente participación del campesinado y de los pobladores; sectores sociales que, hasta ese momento, se encontraban excluidos de la vida política del país. Estas propuestas tuvieron su expresión en el programa de la “Revolución en Libertad”, impulsado por el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970)<sup>88</sup>.

Por último, se encuentra la derecha, sector que para este periodo experimentó en un proceso de importantes transformaciones. Históricamente la derecha chilena se hallaba vinculada, de forma orgánica e inmovible, con el gran empresariado nacional, el cual constituía su principal base de apoyo. Entre sus actores, debemos considerar a la derecha tradicional, que reúne a sus dos partidos históricos, a saber, el partido Liberal y Conservador, organizaciones que desde el siglo XIX representaban los intereses de la oligarquía nacional. Desde fines de los 30, dichos conglomerados habían conseguido insertarse exitosamente en el sistema político articulado en torno al “Estado de Compromiso”, en la medida en que este suponía la mantención de un “pacto de dominación”, sustentado en la inviolabilidad del principio de la propiedad privada y en la mantención de la

---

<sup>87</sup> *Ibíd.*, p.23

<sup>88</sup> *Ibíd.*, pp. 85-92.

estructura económica y social del agro, lo cual en términos políticos significó el control del voto campesino<sup>89</sup>. En este contexto, la derecha articuló una estrategia cooptativa, frente a las transformaciones impulsadas por la centro-izquierda.

En concomitancia con los partidos, se encontraba la derecha económica. Con respecto a esta, se debe distinguir, en primer término, al empresariado industrial que creció al alero de CORFO, el cual se había visto beneficiado por la política industrializadora, impulsada por el Estado desde fines de la década de 1930, tanto por los subsidios como por la protección de sus mercados. Por otro lado, se hallaba un empresariado moderno, representado por los grupos económicos más dinámicos, vinculado a los sectores financieros y a las estructuras empresariales como las sociedades anónimas. Fue este segmento del empresariado -representado por el Grupo Edwards y el periódico *El Mercurio*- el que, durante la década de 1950, se convirtió en el mayor crítico del patrón de desarrollo vigente hasta ese momento y, a su vez -como veremos más adelante- fueron estos actores quienes preconicen la imposición del neoliberalismo como el “proyecto global” de la derecha.

Otra vertiente a considerar estaba compuesta por la extrema derecha nacionalista<sup>90</sup>, organizada en distintos movimientos y agrupaciones que, a diferencia de la derecha tradicional, eran críticos de la democracia liberal y del sistema de partidos. Esta visión, se sustentaba en un enfoque histórico *decadentista*, que veía al país sumergido en un proceso de degradación nacional, en donde el liberalismo terminaría por allanarle el camino al comunismo. Estos grupos, tuvieron presencia en el escenario político nacional, por lo menos desde la década de 1930, aunque ocupando un lugar marginal. Originalmente, mostraron una clara influencia ideológica del fascismo, tanto en su versión italiana como alemana, pero luego, en el transcurso de la Segunda Guerra Mundial, transitaron hacia posiciones cercanas al hispanismo. El rechazo a la democracia liberal y el anti-partidismo les hizo sintonizar con el liderazgo de Carlos Ibáñez, a quien apoyaron en la candidatura que lo llevó a la presidencia en 1952, con la esperanza de que este realizaría las reformas del Estado requeridas, encaminadas a restablecer una autoridad fuerte, junto con crear mecanismos de representación gremial que disminuirían la injerencia de los partidos en el sistema político y conseguir, por esa vía, la integración entre el capital y el trabajo, acercándose con esto al modelo de una “democracia orgánica”, en donde, además, las FFAA ocupaban un lugar especial y eran llamadas a formar parte activa de la vida nacional.

Durante el gobierno de Ibáñez, la política económica impulsada por el ministro de hacienda Jorge Prats -principal figura del nacionalismo, vinculado a la revista *El Estanquero* y nieto del héroe naval- provocó una oposición generalizada, tanto en la izquierda como en la derecha tradicional. Como resultado, los sectores nacionalistas vieron en el golpe de Estado una opción que permitiría la realización de su ideario. Sin embargo, Ibáñez terminó por desechar la tentativa golpista y cediendo a las presiones que existían sobre su gobierno, resolvió excluir a los estanqueros y consecutivamente establecer un pacto con liberales y conservadores, quienes, desde el parlamento y en conjunto a la acción mediática de *El Mercurio*, presionaron al ejecutivo para que acogiera la disposición de contratar a la norteamericana Misión Klein-Saks.

---

<sup>89</sup> Gómez Leyton, Juan Carlos, *La frontera de la democracia. El derecho de propiedad en Chile 1925-1973*, Santiago, LOM Ediciones, 2004, pp.169-180.

<sup>90</sup> En la descripción de esta tendencia, nos basamos principalmente en Corvalán Marquez, Luis. *Del anticapitalismo al neoliberalismo en Chile...*, op. cit., pp.93-106.

Aunque fueron derrotados inicialmente, como consecuencia del avance de la izquierda, la debacle electoral de 1965 y las incertidumbres surgidas por efecto de las transformaciones estructurales impulsadas por el gobierno de Frei -principalmente la reforma agraria-; los sectores nacionalistas tuvieron la oportunidad de incidir en la derecha tradicional, lo cual se expresó en la disolución de los partidos Liberal y Conservador, que desde 1966 formaron el Partido Nacional. Adicionalmente, la derecha nacionalista siguió volcando su discurso hacia las Fuerzas Armadas, las que terminarían, en gran medida, siendo permeadas por su ideario, como se hizo evidente desde el golpe de Estado de 1973.

Por ese mismo periodo se fundaba en la Universidad Católica el Movimiento Gremial, organización de origen católico integrista y corporativista, que surge en la Facultad de Derecho, como reacción al proceso de Reforma Universitaria, impulsada por la Federación de Estudiantes desde 1967 y que desembocó en la toma de la Casa Central el año siguiente. En este contexto, el gremialismo recibió el apoyo de un importante grupo de profesores, como también de los estudiantes, llegando a controlar la FEUC desde 1968. Su líder natural fue Jaime Guzmán Errazuriz, quien para este periodo empieza a adquirir una importancia mediática en la lucha contra la Unidad Popular. Con posterioridad a 1973, Guzmán se convirtió en el principal artífice del modelo institucional instaurado por la dictadura y el gremialismo pasó a ser una de las más importantes bases de apoyo del régimen.

En este escenario de profundas mutaciones dentro del espectro derechista, el neoliberalismo criollo representado por los Chicago Boys, buscó un espacio desde el cual irradiar su ideario, influir en la opinión pública, crear alianzas con sectores afines y, de esta manera, perfilar las características de su “proyecto global”. Antes de detallar el devenir histórico de este grupo en particular, nos detendremos en el programa económico formulado por la misión Klein-Saks, su adopción por parte del gobierno de Ibáñez y la reacción de los distintos actores ante las medidas implementadas.

## **2.2. El rol de *El Mercurio* y la contratación de la misión Klein-Saks como antecedente del neoliberalismo en Chile.**

Como quedó esbozado anteriormente, el gobierno de Ibáñez sufrió serias dificultades en su intento de resolver los problemas que la crisis del agotado patrón de desarrollo acarrearía. Estas no tardaron en hacerse notar, en un contexto en el que la inflación llegó a un 86% en 1955, a lo que se sumaron las presiones desde el mundo sindical -con los paros convocados por la CUT en 1954 y 1955- y la oposición transversal que recibió en el parlamento la política económica del ministro Jorge Prat.

Desechada la opción de una intervención militar -anhelada por la extrema derecha-, Ibáñez optó por excluir de la dirección económica a los sectores nacionalistas, representados por el líder estancero y, en su reemplazo meses después, asumió la cartera de Hacienda Oscar Herrera Palacios, personero que se convirtió en el principal interlocutor entre el ejecutivo y los partidos de la derecha tradicional, formando una breve alianza que ayudó a allanar el camino para la aplicación de las medidas económicas que fueron sugeridas por los expertos en economía de la Misión Klein-Saks. De forma paralela, la acción mediática desplegada por *El Mercurio* tuvo un papel determinante en propiciar un clima favorable en la opinión pública hacia la misión norteamericana, liderada por los economistas Julius Klein y Julien Saks. A esto se debe agregar el papel de Agustín Edwards Budge, dueño del rotativo, quien, usando sus contactos en los Estados Unidos, participó

personalmente en la gestión que desembocó en que, para julio de 1955, el gobierno de Ibáñez termine por firmar con la misión<sup>91</sup>.

En su análisis de la situación económica del país, *El Mercurio* concebía el origen de la crisis en la política económica impulsada en las últimas dos décadas, en la medida en que esta había implicado, a su juicio, un incremento artificial de la calidad de vida de las personas, a través de disposiciones de orden administrativo, sin que esto estuviese acompañado de un aumento equivalente en la producción. La excesiva intervención estatal habría desembocado en un Estado hipertrofiado, con una administración pública desproporcionada y el correlativo crecimiento de una clase media que era vista como un grupo constituido por sujetos de presión. Por otro lado, la injerencia económica del Estado era percibida como una traba que impedía el desenvolvimiento de la empresa privada. Adicionalmente, se cuestionaba la emisión monetaria discrecional por parte de los distintos gobiernos, ya que esta era vista como una de las principales causas de la espiral inflacionaria. En su admonición, *El Mercurio* criticó el modelo económico chileno, en cuanto, desde su óptica, este carecía de un plan de desarrollo armónico entre industria y agricultura, lo que se manifestó en un déficit agrario y la consecuente pérdida de divisas, incentivado por el control de precios, que respondía a criterios políticos. Como respuesta, se proponía una nueva política económica, centrada en la capitalización, con el objetivo de acrecentar la producción por la vía del libre despliegue de las leyes del mercado, en reemplazo de la intervención estatal, la cual quedaría limitada a entregar orientaciones generales, junto con realizar inversiones reproductivas, como las obras públicas. Para el enfoque mercurial, esta sería la única alternativa al desquiciamiento económico al que se dirigía el país, el cual era asociado con el advenimiento del comunismo<sup>92</sup>.

Desde la contratación de la misión norteamericana a su llegada a Chile, la campaña mediática de *El Mercurio* se enfocó en presentar a la comisión de técnicos extranjeros como un grupo de especialistas imparciales y objetivos; en contraposición a los economistas nacionales, principalmente de la Universidad de Chile, que eran caracterizados por “*proseguir en su tarea de sociólogos y no de economistas*”, guiados por criterios políticos que buscarían, en última instancia, la aplicación del “*prospecto de las democracias populares europeas*”<sup>93</sup>.

Al llegar a Chile, la Misión Klein-Saks se reúne con parlamentarios de la derecha y con representantes de las organizaciones patronales de la producción y el comercio, a quienes se les exponen la visión de la firma norteamericana en torno a la situación económica de Chile. El diagnóstico formulado por el equipo de economistas de la misión establecía que la inflación chilena era una consecuencia del déficit presupuestario y el aumento de la emisión monetaria, el cual no era acompañado con un equivalente aumento en la producción, provocando con esto el alza de los precios. El crecimiento desproporcionado del aparato estatal, sumado al permanente aumento de las remuneraciones -especialmente en los empleados públicos- producía un déficit fiscal que era subsanado con una mayor emisión desde el Banco Central, provocando un círculo vicioso que acentuaba el espiral inflacionario<sup>94</sup>. Además, para los técnicos de Klein-Saks, las políticas proteccionistas, que formaban parte del proceso de industrialización sustitutiva, generaron un

---

<sup>91</sup> Correa, Sofía, *Algunos antecedentes históricos del proyecto neoliberal en Chile (1955-1973)*, Opciones, Revista del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea, N°6, 1986, pp.106-146.

<sup>92</sup> *Ibíd.*, pp.129-130.

<sup>93</sup> *Ibíd.*, p.131.

<sup>94</sup> *Ibíd.*, pp.133-134.

desincentivo en el ahorro, la inversión y en la producción. A todo lo anterior se agregaba el problema de tener un sistema tributario regresivo e ineficiente.

Como respuesta, se proponía reducir el déficit fiscal y limitar la extensión de créditos bancarios al sector privado, eliminar el reajuste automático de los salarios, además de suprimir el sistema de cambios múltiples y el control de precios; poner fin a los subsidios y a los monopolios, tanto fiscales como privados, con el objetivo de introducir mayor competencia. Con estas medidas se buscaría reajustar los costos de producción y aumentar la eficiencia, junto con establecer las bases para la diversificación de las exportaciones y atraer inversiones de capitales extranjeros. Por otro lado, se planteó reformar la administración pública, con el objetivo de introducir mayor racionalización y eficiencia, eliminando funciones innecesarias y disminuyendo el número de empleados. Todo esto debía ir acompañado con una reforma profunda en el sistema tributario y previsional<sup>95</sup>.

Tomando en consideración estas proposiciones, el ejecutivo presentó a los parlamentarios de la derecha un proyecto de ley de estabilización. Bajo este contexto de acercamiento entre el gobierno y la derecha parlamentaria, se consigue aprobar una ley que derogó el reajuste automático de salarios y que fijaba, para 1956, un reajuste de solo un 50% del alza del costo de la vida del año anterior, medida que recibió el rechazo de la CUT, llamando a paro en el mes de enero, el cual fue reprimido con la aplicación de la Ley de Defensa Permanente de la Democracia y la declaración de estado de sitio<sup>96</sup>. Entre las otras medidas dispuestas, se dejó de financiar el déficit con mayor emisión monetaria y se restringió el crédito bancario, además de reformar el sistema cambiario, estableciendo el cambio único y devaluando la moneda nacional. Consecutivamente se eliminó el control de precios de la mayoría de los productos de consumo y se suprimieron los subsidios a las empresas privadas, aumentando la tarifa de las públicas, con el fin de cubrir sus costos. Otras medidas que se buscaron implementar fueron una reforma tributaria, previsional y a la administración pública – esta última con el objetivo de reducir servicios y funcionarios- sin éxito, fracasando en su intento de aprobación por el Congreso<sup>97</sup>.

Las críticas a la política antiinflacionaria del gobierno no tardaron en hacerse notar, tanto por parte de los sectores asalariados y de empleados, que presionan por la restitución del ajuste automático de los sueldos, como también del empresariado, disconforme por la contracción del crédito y con la política cambiaria. Ante estas demandas, el ejecutivo terminó por ceder en el aumento del reajuste salarial, a lo cual se opuso el ministro de hacienda Oscar Herrera, quien dejó la cartera por dichas discrepancias, dando fin con esto a la breve alianza entre los partidos de la derecha y el populismo ibañista. Para 1957 las políticas contra la inflación habían permitido su disminución a un 17%, sin que esto significara la morigeración de las críticas desde el mundo laboral y del empresariado. Finalmente, el Congreso terminó por aprobar un reajuste salarial equivalente al 100% del alza del costo de vida y, además, se aumentó el acceso al crédito para el sector privado.

Con estas disposiciones se pone fin al primer intento de implementar una política económica de talante neoliberal en Chile. Como se pudo apreciar, esta tuvo como principal defensor a los segmentos del empresariado nacional representados por *El Mercurio*, quienes vieron en la

---

<sup>95</sup> *Ibíd.*, p.135.

<sup>96</sup> *Ibíd.*, p.139.

<sup>97</sup> *Ibíd.*, p.136.

contratación de la misión Klein-Saks, una posibilidad de legitimar su proyecto de modernización capitalista.

### **2.3. Del Proyecto Chile a la elaboración de El Ladrillo: origen y proyección del neoliberalismo criollo**

Simultáneamente, durante la década de 1950, se dio inicio al proceso que llevó a la conformación del equipo de economistas neoliberales, conocidos como los Chicago Boys, quienes inmediatamente después del golpe de Estado de 1973, se constituirán en los principales “intelectuales orgánicos”<sup>98</sup> de la derecha chilena, disputando la hegemonía por el “proyecto global” de modernización capitalista, impulsado por la dictadura cívico-militar.

El origen de este grupo se ubica en el acuerdo firmado entre las escuelas de economía de la Pontificia Universidad Católica y la Universidad de Chicago, conocido como el *Proyecto Chile*. Este convenio formaba parte de la política internacional norteamericana para América Latina, en cuya evolución – desde la Buena Vecindad hasta la declaración de la Guerra Fría- empieza a adquirir una mayor relevancia la cooperación técnica, conocida desde la “doctrina Truman” como el *punto cuarto*, haciendo referencia al programa de política exterior del presidente norteamericano, que abordaba este aspecto. Para Sofía Correa el acuerdo entre la PUC y Chicago sería parte de un amplio proceso de cooperación técnica e intercambio cultural entre los Estados Unidos y Chile que, sustentado en el *punto cuarto*, tendría por objetivo el fortalecimiento de los aliados de la potencia del norte, a través de su desarrollo económico, surtiendo del apoyo técnico, científico y académico necesario<sup>99</sup>. Desde otra óptica -y siguiendo los planteamientos de Juan Gabriel Valdés- Manuel Garate sostiene que el convenio entre las escuelas de economía de dichas universidades, estaría guiado por un modelo de “*transferencia ideológica*” que, entre otros aspectos, pretendía combatir el enfoque “estructuralistas”, popularizado por los economistas vinculados al Consejo Económico para América Latina y el Caribe (CEPAL) de Naciones Unidas, con sede en nuestro país y con un importante peso en la facultad de economía de la Universidad de Chile, ya que estos eran vistos, por los funcionarios del gobierno norteamericano, como parte de la amenaza comunista instalada en el continente<sup>100</sup>.

La iniciativa estuvo en manos de Albion Patterson, representante en Chile del Instituto de Asuntos Interamericanos -institución dependiente del Departamento de Estado-, quien tenía una buena relación con Teodoro Schultz, Decano del Departamento de Economía de la Universidad de

---

<sup>98</sup> La aparición de los intelectuales en el debate político se sitúa en la Francia de fines del siglo XIX, a propósito del “caso Dreyfus” y la intervención de Emile Zola, escritor y autor del “*Yo acuso*”. Según Enzo Traverso, fue Antonio Gramsci quien elaboró la primera teoría de los intelectuales. Para Gramsci, son los intelectuales quienes le dan a un grupo social “*homogeneidad y conciencia de su propia función, no solo en el campo económico, sino también en el social y político*”, y a su vez son quienes ejercen las “*funciones subalternas de la hegemonía social y del gobierno político*”. En los escritos del pensador sardo se establece la distinción entre los “intelectuales tradicionales” y los “intelectuales orgánicos”, estos últimos son los que surgen “*sobre el terreno a exigencias de una función necesaria en el campo de la producción económica*”. Traverso, Enzo, *¿Qué fue de los intelectuales? Conversaciones con Régis Meyran*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2014, pp.19-30. Gramsci, Antonio, *Antología*, Traducción y notas de Manuel Sacristán, Siglo Veintiuno Editores, México, 2007, pp.388-396. *La formación de los intelectuales*, México, Editorial Grijalbo, 1967, pp.21-36.

<sup>99</sup> Correa, Sofía, op. cit., pp.112-114.

<sup>100</sup> Garate Chateau, Manuel, op. cit., p.122-124.

Chicago. Originalmente Patterson ofreció el convenio a la Universidad de Chile, institución que lo rechazó, ya que este restringía el intercambio a una sola universidad norteamericana (Chicago), la cual, a su vez, tenía una reputación conservadora y un enfoque neoclásico, por lo que no sería visto con buenos ojos por los economistas de esta casa de estudio, donde el “estructuralismo” y el “desarrollismo” cepaliano eran predominantes<sup>101</sup>. En cambio, en la Universidad Católica la situación era muy diferente.

En el año 1953, se reunió en Santiago, en el contexto de la Primera Asamblea General de la Unión de Universidades Latinoamericanas, la Conferencia de Facultades de Ciencias Económicas Latinoamericanas, en donde la delegación de la Universidad de Chile presentó una propuesta que buscaba crear una Escuela Piloto de Economía, en donde se titularían los doctores y profesores universitarios latinoamericanos. Esta proposición fue recibida con reluctancia por las autoridades de la PUC, pues veían en ella un “peligro ideológico”, en la medida en que la Escuela de Economía de la Universidad de Chile se posicionaba como un referente internacional y, a su vez, se le restaba autonomía a su propia Facultad. Como reacción de estos hechos, el obispo Alfredo Silva Santiago, rector de la PUC, tuvo el interés de modernizar la enseñanza de los estudios en economía<sup>102</sup>. Con este objetivo el decano de la Facultad, Julio Chaná Cariola, contactó a Albion Patterson, quien propuso el acuerdo con la Universidad de Chicago, el cual sería financiado por el *Foreign Operation Administration* (F.O.A.), organismo que se dedicaba a coordinar todos los programas asociados a la cooperación técnica -*punto cuarto*- del gobierno de los Estados Unidos. En abril de 1955 se firma un proyecto de acuerdo, este contemplaba el estudio de las condiciones y recursos económicos del país, con el objetivo de incentivar la iniciativa privada y formar economistas, que nutrirían la enseñanza universitaria y el mundo empresarial. Para junio del mismo año arriba a Chile una comisión de profesores de la Universidad de Chicago, entre los que destacan Teodoro Schultz y Arnold Harberger, con la misión de sondear las posibilidades de concretar el convenio con la PUC. Según Sofia Correa, luego de que los profesores norteamericanos se reunieran con representantes del empresariado nacional y autoridades de la universidad, el factor que les habría provocado mayor interés por concretar el acuerdo, sería la carencia de una trayectoria académica por parte de la Escuela de Economía, lo que les permitiría trabajar desde una *tabula rasa* e inscribir en ella su propio perfil académico. Lo descrito por Correa parece reforzar el planteamiento de Manuel Garate, quien concibe este acuerdo interuniversitario como la “*apropiación de una débil facultad, por parte de otra institución poseedora de una fuerte tradición académica*”. En marzo de 1956 se firma el acuerdo definitivo, el cual contemplaba la creación del Centro de Investigaciones Económicas de la Universidad Católica (CIEUC), dirigido por profesores de Chicago, además de seleccionar a un grupo de estudiantes que serían becados para cursar un posgrado en la universidad norteamericana, quienes a su regreso (1958), integraron el CIEUC y la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales<sup>103</sup>. Originalmente se firmó un acuerdo por tres años, renovándose en 1958 y manteniendo

---

<sup>101</sup> Correa, Sofía, op. cit., pp.115-117. Garate Chateau, Manuel, Ídem.

<sup>102</sup> Según Manuel Garate, desde su fundación en la década de 1920 la Facultad de Economía de la PUC había funcionado como una escuela de comercio, en donde los estudios económicos eran muy limitados y no cumplían con los estándares universitarios requeridos. Ver op. cit., capítulo 2, nota 84.

<sup>103</sup> Edward, José, *Historia del pensamiento económico en Chile (1790-1970)*, en Jaksic, Ivan; Estefane, Andrés, Robles, Claudio (ed.), *Historia política de Chile v.III Problemas Económicos*, Santiago, Fondo de Cultura Económica, 2018, p.392.

su vigencia por más de una década, lo que supuso una inversión, por parte del gobierno norteamericano, que llegó al millón de dólares.

Desde este reducto universitario, el cuerpo de profesores oriundos de Chicago y sus epígonos criollos, desarrollaron investigaciones particulares y, además, participaron en el debate público nacional, tanto en las discusiones que se suscitaron en torno a la situación económica del país, especialmente en lo relativo al origen de la inflación, como también sobre las políticas de estabilización de la Misión Klein-Saks. Los economistas de Chicago articularon una crítica que, bajo un enfoque neoliberal ortodoxo, ponía en cuestión al modelo de desarrollo económico, basado en la política de industrialización por sustitución de importaciones, y al pensamiento de la CEPAL, que acompañaba teóricamente a este proceso económico.

En definitiva, se puede colegir que el *Proyecto Chile* abasteció a la derecha nacional de un cuerpo de “intelectuales orgánicos”, con un discurso teórico homogéneo, uniforme y de un importante potencial hegemónico, el cual sintonizó con los intereses de un segmento importante del empresariado, de la derecha política y, por cierto, con los del gobierno de los Estados Unidos<sup>104</sup>. No obstante, el potencial hegemónico del discurso neoliberal no se tradujo, por lo menos en el corto plazo, en una injerencia sobresaliente dentro del debate político del periodo.

El año 1958 va a coincidir el retorno de los economistas becados en Chicago, quienes se integraron a la Escuela de Economía, con el triunfo de Jorge Alessandri en la elección presidencial. Apoyado por los partidos de la derecha, pero enarbolando un discurso independiente, Alessandri gobernó, inicialmente, con un gabinete caracterizado por una importante presencia empresarial, por lo que su administración fue conocida como la “revolución de los gerentes”. Su programa económico buscaba la disminución de la participación del Estado en la actividad económica, activar la inversión pública y privada, además de controlar la inflación. En esa línea, durante los primeros años se estableció el libre acceso al mercado de capitales y un sistema de cambio único, que se encaminaría hacia un cambio libre. De forma simultánea se puso fin a las prohibiciones al comercio exterior y se suprimió el control del crédito, además de permitir que los bancos realicen transacciones con monedas extranjeras<sup>105</sup>. Todas estas medidas, en conjunto, estaban encaminadas hacia una paulatina liberalización de la economía chilena. En este contexto, los Chicago Boys vieron la posibilidad de aconsejar al gobierno, a través de asesorías técnicas y publicaciones realizadas por el CIEUC, con la finalidad de entregar información pertinente para el proceso de reducción del Estado y desregulación económica que se quería implementar. Aunque los esfuerzos del gobierno dieron sus frutos, en lo relativo a la reducción de la inflación -reducida a un 3% en 1960-, el despliegue de la política económica de Alessandri tuvo como efecto un aumento en el déficit fiscal y un desequilibrio en la balanza de pagos, debido a que las exportaciones no aumentaron al ritmo que se esperaba. Los problemas económicos se tradujeron en presiones sociales y políticas, tanto del mundo sindical, a través de paros y huelgas, como también, desde los partidos políticos, que buscaban mayores concesiones. Finalmente, la situación electoral de 1961 obligó al gobierno a negociar con el Partido Radical, que terminó por ingresar al gabinete, poniendo fin al programa de liberalización económica del ejecutivo.

---

<sup>104</sup> Corvalán Marquez, Luis, *Del anticapitalismo al neoliberalismo en Chile*, op. cit., p.113.

<sup>105</sup> Correa, Sofía, *Con las riendas del poder. La derecha chilena en el siglo XX*, Santiago, Penguin Random House Grupo Editores, 2016, pp. 267-269.

Al no poder influir en las decisiones económicas del gobierno, desde este periodo en adelante, los tecnócratas neoliberales se refugiaron en algunas instituciones que les otorgaron auspicio, entre ellas destacan, ante todo, la Escuela de Economía de la Universidad Católica, que consiguen controlar desde 1965, cuando Sergio de Castro y Pablo Baraona -ambos economistas graduados en Chicago- asumen como Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales y Director del Instituto de Economía, respectivamente. Además, destaca el Centro de Estudios Socio Económicos (CESEC), fundado por Agustín Edwards en 1963, y algunas instituciones financieras, como el Banco Hipotecario. Posteriormente, el mismo Edwards invitó a un grupo de economistas neoliberales a formar parte de la edición de las *Páginas Económicas* de *El Mercurio*, que aparecen en 1967. A esta publicación se deben agregar otros medios periodísticos que sirvieron de trincheras para el neoliberalismo durante la década de 1960, entre ellos destacan las revistas *Política, Economía, Cultura* (PEC), creada en 1963 y, principalmente, *Polémica económica-Social* de 1968, publicación de corta vida, que contó con la participación de destacados Chicago Boys, como Pablo Baraona, Paul Aldunate, Sergio de Castro y Emilio Sanfuentes; la revista se centraba en el análisis económico en clave monetarista, desde donde desarrollaron una crítica al modelo ISI y a las teorías estructuralistas que lo sustentaban.

En 1970 el *staff* de economistas de *Polémica económico-social* pasara a formar parte de la revista *Portada* que, aparecida en 1969, sirvió como espacio de cohabitación para los economistas neoliberales, empresarios, segmentos de la derecha nacionalista y corporativista. Todos confluyen en la revista con el objetivo de construir las bases para un proyecto de “unidad nacional”. Bajo un diagnóstico común, coincidían en que el país experimentaba una crisis de autoridad y de degradación moral, que, a juicio de los redactores de *Portada*, tendría relación con un excesivo predominio de los partidos políticos y de la intervención del Estado, a lo que se agrega la presencia de un movimiento popular poderoso, con ideología socialista y comunista<sup>106</sup>. Según Carlos Ruiz, un componente conceptual que caracterizó al discurso anti-estatista, de los grupos representados en la revista, era el llamado “principio de subsidiariedad”; concepto que fue interpretado desde dos enfoques, los cuales expresaron la divergencia ideológica, dentro del espectro derechista, que se verán acentuadas después de 1973:

La primera lectura –*señala*– es corporativista, de cuño franquista, y acentuará en la subsidiariedad la crítica a los partidos y su reemplazo por otras formas de hacer política. Esta lectura de la subsidiariedad será sobre todo importante entre 1970 y 1973. La segunda lectura es neo-liberal: subraya sobre todo la idea de un “Estado mínimo” y la libertad económica. Estas dos lecturas contienen, sin embargo, importantes puntos de fricción y de ruptura, que serán, grosso modo, aquellos que comenzarán a dividir a los futuros partidarios del régimen autoritario<sup>107</sup>.

Luego del triunfo electoral que llevó a la presidencia a Salvador Allende, el grupo colaborador de *Portada* se reorganizó en torno a la publicación de la revista *Que Pasa*, aparecida en abril de 1971, desde donde las ideas neoliberales contribuyen en articular la crítica hacia la política económica de la Unidad Popular.

La experiencia periodística adquirida por los Chicago Boys en la década de 1960 y durante los años del gobierno de la UP, propició la posibilidad de una convergencia con sectores afines dentro de la

---

<sup>106</sup> Cristi, Renato, Ruiz, Carlos, *El pensamiento conservador en Chile. Seis ensayos*, Santiago, Editorial Universitaria, 1992, pp.108-109.

<sup>107</sup> *Ibíd.*, p.109

derecha chilena, especialmente con el Movimiento Gremial de la Universidad Católica. Esta confluencia se vio reforzada por el clima político dentro de la PUC, particularmente, en relación a la Reforma Universitaria, impulsada desde 1967 por la FEUC, de la cual fueron férreos opositores. El gremialismo tuvo en la Escuela de Economía uno de sus principales baluartes, adquiriendo simpatía en los profesores formados en Chicago y controlando su centro de estudiantes. Además, muchos de los dirigentes estudiantiles del gremialismo, provenían de la Escuela de Economía y realizaron estudios de posgrado en Chicago. Es así como emergió una nueva generación de economistas neoliberales que, a diferencia de las formadas en la década anterior, se encuentra profundamente marcada por la experiencia política adquirida en la oposición a la Reforma Universitaria y por su participación activa en el Movimiento Gremial. Para Manuel Garate, la convergencia entre el neoliberalismo de los economistas de Chicago y el corporativismo católico gremialista supuso el surgimiento de “*un movimiento de derecha absolutamente inédito en Chile, al fusionar catolicismo integrista y monetarismo*”<sup>108</sup>. Cabe señalar que este grupo tuvo una gran relevancia durante la dictadura cívico-militar, periodo en el que dicho vínculo se vio robustecido.

La elección presidencial de 1970 propició la creación de un espacio de encuentro en torno a la elaboración del programa político del candidato derechista, el expresidente Jorge Alessandri. El documento fue titulado como “*La nueva República: respuesta al desafío de Chile*”<sup>109</sup> y en él la derecha neoliberal contribuyó en la preparación del ámbito económico del programa, lo cual demostró su capacidad de insertarse exitosamente en el debate político dentro del espectro derechista, como señala Luis Corvalán Márquez:

Estos *-los economistas neoliberales-*, luego de haber regresado desde Chicago a lo largo de la década de los sesenta y de haberse posesionado en el ámbito académico y de la empresa privada, finalmente habían logrado acceder al debate de la derecha política e incidir en sus planteamientos<sup>110</sup>.

En otras palabras, el trabajo académico, tanto en la enseñanza universitaria como en la investigación, sumado a la labor realizada en la prensa escrita y el afianzamiento de sus vínculos con el empresariado nacional *-derecha económica-*, durante la década anterior, estaban dando sus primeros frutos.

La sección titulada “*El trabajo y el desarrollo económico*” expresó, en términos generales, la cohabitación entre componentes de una visión social de cuño corporativista en torno al mundo laboral y un programa económico de tendencia liberalizante. En esa línea, en el documento se aboga por la construcción de un nuevo tipo de empresa, caracterizada por buscar la “*integración armónica del capital, el trabajo y la administración*” y el fortalecimiento de las organizaciones sindicales, que sin influencia de la “*politiquería*” y el “*partidismo*”, deberían ser un “*elemento estabilizador*” y de “*entendimiento entre trabajadores y empresarios*”; a su vez, en el texto se destaca la importancia del establecimiento de “*normas (legales, tributarias y administrativas) estables e impersonales*”, dentro de un sistema “*de sana competencia*”, el cual debe ser defendido por un “*Estado fuerte en lo*

---

<sup>108</sup> Siguiendo a Stéphan Boisard, Manuel Garate destaca dos experiencias europeas que explicarían esta particular fusión política e ideológica. Por un lado, se encontraría el “milagro económico alemán” y el desarrollo de una “economía social de mercado” por parte de la Unión Demócrata Cristiana de ese país. Por otro lado, el surgimiento del movimiento católico español, Opus Dei, que busca conciliar la economía capitalista con el integrista católico. Garate, Manuel, op. cit., p.149, nota 157.

<sup>109</sup> *La nueva Republica: respuesta al desafío de Chile*, Santiago, 1970.

<sup>110</sup> Corvalán, Luis, *Del anticapitalismo al neoliberalismo en Chile...*, op. cit., p.124.

*político y estable en lo social*”, encargado de acabar con la violencia en las negociaciones entre trabajador y empresario, además de eliminar los monopolios y los privilegios de “*grupos de presión que, tanto a nivel empresarial como a nivel sindical, esgrimen su “caso particular” con miras a robustecer prerrogativas ilegítimas, por temor a competir con sus iguales*”. A todo esto, se agrega una reforma al sistema previsional y a la administración pública, con miras a disminuir el gasto fiscal y una apertura económica del país, tanto para el ingreso de capitales extranjeros como en el aumento de las exportaciones.

Según Sofía Correa, el programa propuesto por los economistas neoliberales tuvo aceptación en el círculo empresarial cercano a Alessandri, aunque a diferencia de los primeros, consideraban que su aplicación debía ser gradual<sup>111</sup>. En una línea similar, Luis Corvalán Márquez resalta el desacuerdo existente en torno a la velocidad de implantación de las propuestas neoliberales:

A la política de shock defendida por los economistas de Chicago se oponía otra visión de una parte de la derecha y del empresariado que consideraba que tales medidas debían llevarse a la práctica en forma gradual. Esto se reflejó en el texto de *La nueva República*, donde los postulados más radicales de los economistas de Chicago quedaron un tanto morigerados<sup>112</sup>.

Desde otra óptica, Verónica Valdivia distingue la presencia de una influencia del neoliberalismo alemán -ordoliberalismo-, es decir, la economía social de mercado, modelo asociado a la escuela de Friburgo, impulsado desde la posguerra por la Democracia Cristiana alemana, que, a diferencia del enfoque de Chicago, le asignaba un papel relevante al Estado en el combate a los monopolios, en el estímulo y mantención de la competencia y hacia un énfasis especial en la “justicia social”. En palabras de Valdivia:

Se trataba de una apuesta capitalista, en el marco de la economía social de mercado europea, especialmente alemana –el “milagro alemán”-, capitalismo que asignaba un papel crucial al Estado y el mejoramiento de las condiciones de los trabajadores. En efecto, dado el carácter del neoliberalismo aplicado en Chile con posterioridad al golpe de Estado, de inspiración Chicago, se ha supuesto una lectura unilateral de esa doctrina económica, en circunstancias que su origen estuvo en la Alemania de los inicios del nazismo...

A lo que agrega:

Nació como una alternativa al dirigismo estatal, llevado a su máxima expresión por el nazismo, y al *laissez-faire*, buscando un orden que hiciera posible los derechos y libertades humanas, bajo el manto inspirador de la Encíclica *Quadragesimo Anno*. El neoliberalismo alemán, por tanto, tenía una impronta corporativista que aspiraba a una justicia social dentro del capitalismo, toda vez que la libertad nunca debía atentar al bien común. Este corporativismo es, posiblemente, lo que explica la atracción de los nacionales hacia este tipo de capitalismo, fusión de las ideas de libertad y comunidad<sup>113</sup>

En consecuencia, para Valdivia sería este tipo de neoliberalismo el asimilado por la derecha en el programa de *La nueva República*, mientras que el enfoque monetarista de Chicago adquiere importancia después del golpe de Estado de 1973:

---

<sup>111</sup> Correa, Sofía, *Con las riendas del poder...*, op. cit., pp.321-322.

<sup>112</sup> Corvalán, Luis, *Del anticapitalismo al neoliberalismo en Chile...*, op. cit., p.124.

<sup>113</sup> Valdivia, Verónica, *Nacionales y gremialistas. El “parto” de la nueva derecha política chilena, 1964-1973*, Santiago LOM Ediciones, 2008, pp.244-245.

En ese sentido-*sostiene*-, creemos que era esta economía social de mercado a lo que aspiraba una parte importante de la clase política de derecha y del empresariado, estando el neoliberalismo antisocial y asocial de origen Chicago asociado al grupo Edwards, quien tomaría la delantera después de 1973<sup>114</sup>.

Si bien consideramos plausible la relación establecida por Valdivia, nos parece inadecuado subestimar la incidencia de los economistas de Chicago durante esta instancia, puesto que a pesar de las diferencias notables entre el enfoque de la economía social de mercado y los planteamientos monetaristas, esto no sería, a nuestro juicio, un impedimento para que pudieran cohabitar en un programa político común, tomando en cuenta que ambas tendencias estuvieron presentes desde los inicios del proceso de regeneración liberal, que se configuró con posterioridad a la crisis económica de 1929, en respuesta al socialismo y al keynesianismo, contando con la presencia de miembros conspicuos de ambas escuelas en la fundación de la Sociedad Mont-Pèlerin (1947), principal núcleo de difusión del pensamiento neoliberal a nivel internacional<sup>115</sup>. Desde nuestra perspectiva, el contexto político nacional, marcado por el avance de los proyectos de la izquierda y el centro, crearon las condiciones para que dichos vínculos primigenios se vieran momentáneamente reactivados, en términos teóricos y programáticos, bajo la amenaza de un enemigo común.

Las dificultades económicas que experimentó el país durante el gobierno de la Unidad Popular - especialmente desde 1972 cuando comienzan a percibirse los efectos del boicot económico externo e interno- crearon un clima propicio para la difusión de los planteamientos del equipo de Chicago, quienes concebían la política económica implementada por la UP como una continuación extremista del modelo estatista vigente desde la década del 30. Bajo estas circunstancias, los Chicago Boys buscaron fortalecer su alianza con el gran empresariado, junto con crear nuevos lazos políticos, integrando a economistas cercanos a la Democracia Cristiana, en miras a contribuir en la creación de un frente común contra la izquierda. Con este objetivo asesoraron a los parlamentarios opositores al gobierno, pero también transitaron por un camino más subrepticio, que tuvo como fin último la elaboración de un programa alternativo para un posible nuevo gobierno. Su origen se ubica en un grupo de economistas neoliberales, que se organizan para asesorar a la SOFOFA y, simultáneamente, elaborar un programa económico alternativo<sup>116</sup>. Cabe señalar que la elite empresarial chilena fue uno de los principales opositores a Allende, ya que la puesta en marcha del programa de la UP afectaba perniciosamente en sus intereses, por lo que se movilizaron con nuevos bríos, buscando el derrocamiento del gobierno y el establecimiento de un orden radicalmente distinto, Corvalán Márquez lo describe de la siguiente forma:

[El gran empresariado] Percibió con meridiana claridad que, en las condiciones existentes, la salvaguarda de sus intereses fundamentales no era compatible con la mantención del orden institucional. Y que, por lo mismo, requería del establecimiento de una dictadura militar que sirviera a los efectos no solo de cancelar los proyectos de cambio anticapitalista tanto del centro como de la izquierda, sino que a la par, instaurara el propio<sup>117</sup>.

El objetivo descrito requería el apoyo explícito de las Fuerzas Armadas, con las cuales la elite empresarial había establecido algunos nexos extrainstitucionales, en los que destacó la Cofradía Náutica del Pacífico Austral, instancia desde la cual la elite empresarial pudo incidir en un

---

<sup>114</sup> *Ibíd.*, p.246.

<sup>115</sup> Véase *infra* capítulo 1, sección 1.3.

<sup>116</sup> Garate, Manuel, *op. cit.*, pp.158-161.

<sup>117</sup> Corvalán Márquez, Luis, *Del anticapitalismo al neoliberalismo en Chile...*, *op. cit.*, p.266.

segmento de los militares, específicamente, en la Marina y, desde ahí, articular el golpe de Estado<sup>118</sup>.

Para fines de 1972, un grupo del alto mando de la Marina contactó a Roberto Kelly y Jose Radic, ambos exoficiales y empleados de Agustín Edwards, con el propósito de conseguir un programa económico que se pudiera aplicar después del golpe. Kelly se contactó con Emilio Sanfuentes quien, a su vez, se dirigió a Sergio de Castro, que coordinó el proceso de elaboración del programa. Para mayo de 1973, Sanfuentes hace llegar a Kelly el voluminoso documento, que a la postre será conocido como *El Ladrillo*<sup>119</sup>.

Después de un accidentado periplo, finalmente el grupo de economistas formados en Chicago, consiguen inocular sus ideas en un segmento importante de la elite política, empresarial y militar, desarrollando un programa económico global de talante neoliberal que, si bien no coincide exactamente con la ortodoxia de Chicago, sirvió como base del proyecto de modernización capitalista impulsado después del 11 de septiembre de 1973.

---

<sup>118</sup>Luis Corvalán Márquez se refiere a la Cofradía Náutica del Sur, pero corresponde a la misma organización. Se trata de un club náutico, creado a fines de 1968. Entre sus miembros fundadores destacan los oficiales José Toribio Merino y Patricio Carvajal, junto con Agustín Edwards, Roberto Kelly y Hernán Cubillos. *Ibid.*, pp.266-267.

<sup>119</sup> Castro, Sergio de, *"El Ladrillo". Bases de la política económica del gobierno militar chileno*, Santiago, Centro de Estudios Públicos, 1992. Garate, Manuel, op. cit., pp-161-162.

### Capítulo 3. Los Chicago Boys en la pugna por la dirección del proyecto de modernización capitalista de la dictadura cívico-militar

#### 3.1. El carácter refundacional de la dictadura cívico-militar

El golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973, que depuso al gobierno de la Unidad Popular encabezado por Salvador Allende, estuvo acompañado por el consecutivo establecimiento de una dictadura liderada por las Fuerzas Armadas, con el apoyo de la derecha política y del gran empresariado. Durante los días inmediatamente posteriores al golpe, las Fuerzas Armadas articularon un discurso que legitimaba el movimiento de septiembre, bajo la excusa de restaurar el orden institucional supuestamente quebrantado durante los “mil días de Allende”, lo cual quedó expresado en los primeros bandos y declaraciones de la Junta Militar<sup>120</sup>. Esta posición restauradora mantenía una continuidad discursiva con el periodo previo, marcado por el enfrentamiento contra la UP y, en ese sentido, buscaba ser la expresión del conjunto del bloque opositor, que incluía al centro político (DC) y a las clases medias<sup>121</sup>. Sin embargo, ese discurso restaurador fue tempranamente reemplazado por otro en el que se enfatizaba el carácter refundacional que tendría el nuevo régimen, como empezó a quedar explicitado, por lo menos desde octubre de 1973, cuando se comienza a esbozar una crítica general al sistema político liberal, sustentado hasta entonces en la Constitución de 1925 y, en conjunto, se planteaba la necesidad de construir una nueva institucionalidad. En ese sentido, se justificaba la permanencia de los militares en el poder bajo un criterio de “metas en vez de plazos”<sup>122</sup>.

Siguiendo esta línea, el discurso refundacional fue expuesto, con meridiana claridad, en la *Declaración de principios del Gobierno de Chile*, aparecida en marzo de 1974, donde es posible verificar la penetración ideológica de la derecha nacionalista, corporativista y antiliberal dentro de las Fuerzas Armadas<sup>123</sup>. En dicho documento se situaba a Chile en un contexto de crisis mundial, en donde el nuevo gobierno se planteaba como una alternativa, tanto al modelo de sociedad socialista, de inspiración marxista leninista -definido como “totalitario” y en contradicción con la tradición “cristiana e hispánica” de nuestro país- como también a las “sociedades desarrolladas del Occidente”, que “influenciadas por un materialismo que ahoga espiritualmente al hombre”, habrían devenido en “sociedades de consumo” en donde, además, sus sistemas democráticos se encontraban profundamente debilitados como consecuencia de la penetración del marxismo<sup>124</sup>.

Ante esta disyuntiva, la propuesta del régimen dictatorial, desarrollada en la *Declaración de principios*, se ubicaba dentro de la órbita del pensamiento corporativista de origen católico, basándose en una “concepción cristiana del hombre y la sociedad”, en donde el primero es definido “como un ser dotado de espiritualidad” y sus derechos naturales anteriores a la sociedad y al Estado, ya que “arrancan de la naturaleza misma del ser humano, por lo que tienen su origen en el propio Creador”<sup>125</sup>. Esta prioridad, tanto en términos ontológicos como teleológicos, de la persona

---

<sup>120</sup> Como por ejemplo el Acta de Constitución de la Junta de Gobierno, promulgada el mismo 11 de septiembre de 1973 y el Bando N°1 de la Junta.

<sup>121</sup> Corvalán Marquez, Luis, *Del anticapitalismo al neoliberalismo en Chile...*, op. cit., p.331.

<sup>122</sup> Vergara, Pilar, *Auge y caída del neoliberalismo en Chile*, Santiago, FLACSO, 1985, p.21.

<sup>123</sup> Corvalán Marquez, Luis, *Del anticapitalismo al neoliberalismo en Chile...*, op. cit., p.335.

<sup>124</sup> *Declaración de principios del gobierno de Chile*, marzo de 1974, División de Comunicación Social, s/f, p.2.

<sup>125</sup> *Ibid.*, p.6.

por sobre la sociedad y el Estado, supone -desde la óptica de los redactores de la *Declaración*<sup>126</sup>- que la acción de este último tiene que estar orientado en la búsqueda del “*bien común*”, respetando el “*principio de subsidiariedad*”, lo que deriva en un respeto irrestricto de la propiedad privada y la libre iniciativa económica.

Con respecto al principio de subsidiariedad, este concepto se terminó por convertir en uno de los principales fundamentos doctrinarios del proceso de institucionalización de la dictadura cívico-militar. Las primeras conceptualizaciones en torno a la función subsidiaria del Estado tienen su origen moderno en las Encíclicas papales *Quadragesimo anno* (1931) y *Mater et magistra* (1961), que forman parte de la Doctrina Social de la Iglesia<sup>127</sup>. Ya en la década de 1960 aparecía como un componente conceptual de relevancia dentro del discurso anti estatista preconizado por un segmento de la derecha chilena<sup>128</sup>. En términos generales lo podemos definir como el principio bajo el cual el Estado debe restringir su acción, en la vida económica y social a los ámbitos en los cuales ni los individuos, ni los cuerpos intermedios (familia, gremios, sindicatos, colegios profesionales, organizaciones vecinales, municipalidades, etc.) que forman parte de la sociedad civil, pueden resolver por sí solos. Esto bajo el supuesto de que la acción más adecuada, para resolver una necesidad social es la que surge desde el ámbito más cercano de la persona, por lo que las sociedades mayores deben respetar esa autonomía y actuar solo cuando las menores se vean impedidas de hacerlo. En la *Declaración de principios* aparece formulado de la siguiente manera:

Siendo el hombre el fin de toda sociedad, y emanando esta de la naturaleza humana, debe entenderse que las sociedades mayores se van formando para satisfacer fines que las menores no pueden alcanzar por sí solas. El ser humano forma una familia para alcanzar fines que no puede lograr solo. Da vida luego a diversas formas de agrupación social mas amplias, para lograr objetivos que la familia es incapaz de conseguir por sí sola. Y llega finalmente a integrar todas esas sociedades intermedias en un Estado, por la necesidad de que haya un orden común a todas ellas que las coordine en justicia, y que asuma las funciones que ninguna de aquellas podría cumplir directamente.

Ahora bien-agrega la *Declaración*-, dicha realidad marca un límite al campo de acción de cada sociedad mayor respecto de la menor. Si la superior nace para cumplir fines que la inferior no puede realizar por sí sola, si esa es su justificación, resulta evidente que no le es legítima la absorción del campo que es propio de la menor, y dentro del cual esta debe tener una suficiente autonomía. La orbita de competencia de la sociedad mayor empieza donde termina la posibilidad de acción adecuada a la menor.

Y más adelante continua:

Aplicado este principio al Estado, debemos concluir que a él le corresponde asumir directamente solo aquellas funciones que las sociedades intermedias o particulares no están en condiciones de cumplir adecuadamente<sup>129</sup>.

Por otro lado, el gobierno, a través de esta *Declaración*, se definía como nacionalista, autoritario e impersonal y, siguiendo una “*inspiración portaliana*”, buscaba ejercer el “*principio de autoridad*,

---

<sup>126</sup> El texto fue redactado casi en su totalidad por Jaime Guzmán, quien para ese entonces era uno de los principales asesores de la Junta.

<sup>127</sup> Un análisis pormenorizado del origen y evolución histórica del concepto de subsidiariedad puede encontrarse en Ortúzar, Pablo (Ed.); Ortúzar, Santiago (Coord.), *Subsidiariedad. Más allá del Estado y del Mercado*, Santiago, Instituto de Estudios de la Sociedad, 2015.

<sup>128</sup> Véase infra capítulo 2, sección 2.3.

<sup>129</sup> *Declaración de principios del gobierno de Chile*, op. cit., pp. 9-10.

sancionando drásticamente todo brote de indisciplina o anarquía”. A su vez, se enfatizaba el “respeto por la libertad de conciencia y el derecho a discrepar”, aunque con ciertos límites al pluralismo político, enfocados en excluir a los partidos y organizaciones marxistas ya que, según lo que establece el documento, “sustentan una doctrina y una moral cuyo objetivo es el de construir un Estado totalitario”<sup>130</sup>.

Bajo los supuestos antes descritos, el documento asigna a las Fuerzas Armadas la tarea de edificar una nueva institucionalidad, la cual estaría definida -siguiendo la conceptualización de Vásquez de Mella en torno a la diferenciación entre soberanías sociales y políticas- por la distinción entre, por un lado, un “*poder político*”, el cual debería ser ejercido por el gobierno autoritario y un “*poder social*”, que sería la expresión del desenvolvimiento autónomo de los cuerpos intermedios<sup>131</sup>. La necesidad de construir esta nueva institucionalidad suponía un gobierno que no se fijaba plazos y que no estaba dispuesto a entregar el poder a los civiles, por lo menos en un periodo corto de tiempo. En ese sentido se señala que:

Las Fuerzas Armadas y de Orden no fijan plazo a su gestión de Gobierno, porque la tarea de reconstruir moral, institucional y materialmente el país, requiere de una acción profunda y prolongada. En definitiva, resulta imperioso cambiar la mentalidad de los chilenos. Pero más allá de eso, el actual Gobierno ha sido categórico para declarar que no pretende limitarse a ser un Gobierno de mera administración, que signifique un paréntesis entre dos Gobiernos partidistas similares o, en otras palabras, que no se trata de una “tregua” de reordenamiento para devolver el poder a los mismos políticos que tanta responsabilidad tuvieron por acción u omisión, en la virtual destrucción del país. El Gobierno de las Fuerzas Armadas y de Orden, aspira a iniciar una nueva etapa en el destino nacional, abriendo el paso a nuevas generaciones de chilenos formadas en una escuela de sanos hábitos cívicos<sup>132</sup>.

En cuanto al ejercicio del “*poder social*”, por parte de los cuerpos intermedios, el documento sostiene que es “*llamado a convertirse en el cauce orgánico mas importante de la expresión ciudadana*”, por lo que resulta indispensable -a juicio de los redactores del texto- asegurar la independencia y despolitización de las distintas agrupaciones intermedias, haciendo un especial énfasis en las organizaciones gremiales “*sean ellas laborales, empresariales, profesionales o estudiantiles*”, evitando con esto su instrumentalización por parte de los partidos políticos, dando paso a un “*nuevo sentido del gremio*”, que contuviera una función reivindicativa, sumada a una función cooperadora en lo técnico, que tenía como objetivo último transitar hacia una “*sociedad tecnificada*” y “*de verdadera participación*”<sup>133</sup>. Cabe señalar, que estos planteamientos se encuentran en sintonía con el ideario político de las organizaciones de la extrema derecha nacionalista, corporativista y antiliberal, como el Movimiento Revolucionario Nacional Sindicalista (MRNS), el Movimiento Nacional Socialista de Jorge Gonzalez Von Marées (MNS), los Estanqueros de Jorge Prat y el Frente Nacionalista Patria y Libertad (FNPL), entre otros. Estos, como señalamos anteriormente, habían conseguido, en gran medida, permear con su ideario político en las Fuerzas Armadas. A su vez, dichas propuestas suponían una ruptura radical con el sistema institucional demoliberal, articulado en torno a la

---

<sup>130</sup> *Ibíd.*, p.22.

<sup>131</sup> Corvalán Marquez, Luis, *Declaración de principios del gobierno de Chile*, en Del Pozo Artigas, José, *Diccionario histórico de la dictadura cívico-militar en Chile. Periodo 1973-1990 y sus prolongaciones hasta hoy*, Santiago, LOM Ediciones, 2018, pp.87-88.

<sup>132</sup> *Declaración de principios del gobierno de Chile*, op. cit., pp.24-25.

<sup>133</sup> *Ibíd.*, p.28.

Constitución de 1925 y con el patrón de desarrollo basado en la industrialización por sustitución de importaciones.

Desde otra perspectiva, y relativizando esta lectura -en donde se enfatiza la posición refundacional temprana, que habría surgido por lo menos a fines de 1973-, Verónica Valdivia sostiene que, con posterioridad al golpe, las Fuerzas Armadas carecían de unidad en torno a lo que se debía hacer luego de tomar el poder, por lo cual los militares se vieron receptivos a las diversas posiciones presentes dentro del bloque opositor a la UP. Según Valdivia:

Esta falta de unidad es lo que explica que en los años siguientes al golpe las fuerzas armadas fueran receptivas a distintos discursos políticos, encontrando eco la mayoría de los grupos que las habían presionado para intervenir. En ese plano, hubo sectores castrenses receptivos al discurso nacionalista, otros al neoliberal, al estatista-desarrollista, al corporativista, en fin, dando lugar a políticas incoherentes entre las reparticiones gubernamentales en manos de distintas ramas castrenses.<sup>134</sup>

En esa línea, para la autora, los planteamientos que aparecen en la *Declaración de principios* serían expresión del corporativismo civil proveniente del Movimiento Gremial de Jaime Guzmán, quienes ostentaban un marcado discurso anti-estatista. Mientras que en los militares predominaba un corporativismo “cuasi populista”, vinculado a la figura de Ibáñez, presente en el pensamiento castrense desde la década de 1920, caracterizado por asignarle importantes atribuciones al Estado en el desarrollo económico y social del país<sup>135</sup>. La adopción de dicho documento, por parte de las fuerzas armadas, según Valdivia, tendría más que ver con la necesidad de tener un cuerpo de ideas básico, que sirviera como justificación del golpe de Estado; aunque, en términos ideológicos, esto significó una “débil internalización” castrense de los planteamientos que aparecían formulados.

Si bien nos parecen atendibles las diferencias, destacadas por Valdivia, entre la visión económica y política de los militares y las formulaciones de la *Declaración de principios*, consideramos que estas no son suficientes para sostener que las fuerzas armadas no estuvieron resueltas por una postura refundacional y de ruptura con el sistema político y económico imperante durante gran parte del siglo XX. Desde nuestra óptica, el carácter refundacional del nuevo régimen fue expuesto tempranamente y se expresó en el quiebre con el sistema político de partidos y, a su vez, en la necesidad explícita de elaborar una nueva institucionalidad, distinta a la que había predominado hasta ese momento, lo cual se materializó, en términos concretos, en que la Junta de Gobierno ejerció el poder a través de decretos, como era el caso de las Actas constitucionales y en el hecho de que tempranamente se planteó la tarea de elaborar una nueva Constitución<sup>136</sup>; aunque aún no se había resuelto cuál sería su contenido, ni tampoco cuáles serían las características particulares de la nueva institucionalidad política, económica y social. En ese sentido, sostenemos que si bien existió claridad, por parte de militares y civiles, en que la dictadura tendría un carácter refundacional, no existen las mismas certezas en torno a los rasgos distintivos que debía tener el proyecto de modernización capitalista impulsado por el régimen. Esto, en la medida en que el control de la dirección ideológica y política de dicho proyecto se encontraba sujeta a disputas entre los distintos grupos de la derecha chilena (nacionalistas, corporativistas, neoliberales y gremialistas), que

---

<sup>134</sup> Valdivia, Verónica, *El golpe después del golpe. Leigh vs. Pinochet*, Santiago, LOM Ediciones, p.99.

<sup>135</sup> *Ibid.*, pp.113-115.

<sup>136</sup> Corvalán Marquez, Luis, *Del anticapitalismo al neoliberalismo en Chile*, op. cit., pp.392-395.

buscaban hacer hegemónicas sus posiciones dentro del gobierno e influir con su ideario en el contenido que tendría, a la larga, la nueva institucionalidad.

Por otro lado, en el ámbito de la política económica, la tendencia adoptada por la dictadura, en coherencia con la posición refundacional, estuvo guiada -desde la conformación del primer equipo económico<sup>137</sup>- por una estrategia que, a grandes rasgos, buscaba la liberalización del orden económico, eliminando las distintas restricciones al libre funcionamiento de los mercados. Fue así como la disposición inicial del régimen estuvo enfocada en remediar los desequilibrios macroeconómicos heredados del periodo de gobierno de la UP, tal cosa a través de la aplicación de un paquete de medidas de corte monetarista que buscaban la disminución de la hiperinflación -que para 1973 llegaba al 600%- y el déficit en la balanza de pagos. Entre ellas, cabe destacar, la liberalización de la mayoría de los precios, la imposición de una tasa de cambio única, su devaluación en 39 pesos -dejando atrás el tipo de cambio múltiple- y la reducción de sueldos y salarios; la contracción de la emisión monetaria con el objetivo de reducir el déficit fiscal y de las empresas públicas, además de promover una política de desregulación financiera, que buscaba la creación de un mercado de capitales y una apertura de la economía nacional al comercio exterior, disminuyendo las tasas arancelarias y estimulando la inversión de capitales transnacionales<sup>138</sup>. Aunque, durante esta etapa inicial -que se extiende desde 1973 hasta la aplicación de la política de shock en 1975-, este conjunto de medidas fueron implementadas de manera gradual y con altas dosis de pragmatismo y eclecticismo, lo cual se debía a que, si bien los economistas de Chicago habían conseguido ingresar al gobierno e influir en sus decisiones -gracias a sus contactos con el Almirante Merino, quien dirigía el Comité Económico de la Junta-, la injerencia que tenían aún era débil y acotada. Además, su enfoque fue morigerado, en gran medida, por el pragmatismo de las orientaciones económicas emanadas desde las asociaciones empresariales (CPC, SOFOFA), que percibían en la intervención estatal aspectos positivos como también negativos, *ad hoc* a sus intereses particulares. Según Pilar Vergara:

Los empresarios, en general, buscaban la protección estatal en materia de aranceles, demandaban inversiones públicas en obras de infraestructura propicias a la industrialización, reivindicaban los créditos subsidiados, etc., pero simultáneamente rechazaban el Estado empresario y controlador, es decir, aquel que fijaba precios, determinaba salarios y procuraba atenuar las desigualdades sociales<sup>139</sup>.

En paralelo a las medidas macroeconómicas de “normalización” de los mercados, la dictadura cívico-militar llevó a cabo un proceso de importantes transformaciones en el campo productivo, centradas esencialmente, por un lado, en la devolución de tierras ilegalmente ocupadas a sus propietarios y, por el otro, en la restitución de empresas -requisadas o intervenidas- a sus antiguos dueños, junto con dictar normas que buscan la privatización de empresas públicas estatizadas

---

<sup>137</sup> Esta etapa inicial se caracterizó por contar con un ministro de Hacienda y de Economía de origen militar y por una importante presencia de representantes del mundo empresarial.

<sup>138</sup> De Vylder, Stefan, *Chile 1973-1984. Auge, consolidación y crisis del modelo neoliberal*, Iberoamericana, Nordic Journal of Latin American Studies, Vol.XV, 1-2, 1985, pp.13-14. French-davis, Ricardo, *Chile, entre neoliberalismo y crecimiento con equidad*, Santiago, Nueva Sociedad 128, pp.71-72. Vergara, Pilar, op. cit., pp.28-30. Dentro de las políticas encaminadas a una apertura económica, destaca el Decreto Ley 600. Del Pozo Artigas, Jose, op. cit., p.114.

<sup>139</sup> Vergara, Pilar, *ibíd.*, p.57.

durante la Unidad Popular y que formaban parte del Área de Propiedad Social<sup>140</sup>. Para 1973, el número de empresas asociadas a CORFO ascendía a más de 500, entre las intervenidas, controladas en su totalidad o en un porcentaje de sus acciones por el Estado. Estas constituían las principales actividades económicas del país, como la gran minería, el sector financiero, las industrias definidas como estratégicas, el sector energético, las telecomunicaciones, entre otras<sup>141</sup>. Bajo este escenario, las gestiones de los generales Sergio Nuño (1973-1974) y Javier Palacios (1974-1975) –ambos de tendencia estatista-, se ubican dentro de la etapa de gradualidad en la implementación de las políticas económicas neoliberales y, en esa perspectiva, el objetivo de CORFO para este periodo, estuvo centrado en restituir a sus antiguos propietarios la mayoría de las empresas que fueron adquiridas durante el gobierno del presidente Salvador Allende. Este proceso de reprivatización, por lo menos durante la década del 70, estuvo sujeto a lo establecido en el D.L. 88, donde se estipulaba que:

...los antiguos dueños reconocerían al Estado el finiquito de intervención, renunciando a acciones legales con motivo de ella o de la requisición. A su vez, reconocerían las deudas contraídas con el Estado mientras duro la situación anterior, mantendrían los derechos laborales obtenidos por sus trabajadores y se ajustarían posteriormente al denominado “Estatuto Social de la Empresa”...<sup>142</sup>

No obstante lo anterior, para los militares que dirigían CORFO, resultaba relevante mantener en manos del Estado las empresas estratégicas, es decir las que involucraban la seguridad nacional, ya sea por su carácter monopólico, por la naturaleza de su producción o por su incidencia en la economía<sup>143</sup>. Todo esto, influyó en que la restitución de empresas, para este periodo, fuera bastante paulatina, en la medida en que muchos de sus dueños anteriores, no aceptaban las condiciones establecidas por el gobierno<sup>144</sup> y porque, a su vez, este consideraba que un importante número de industrias no eran susceptibles de ser privatizadas, principalmente, por su carácter estratégico.

Para inicios de 1975, el conjunto de medidas económicas antes expuestas, resultaron incapaces de revertir los problemas económicos -desde ya el aumento de la inflación y del desempleo-, que se precipitaban como consecuencia del impacto de la situación internacional, en el contexto de la crisis del petróleo, producida por el embargo impuesto por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) a los Estados Unidos y a otras potencias occidentales. Esto provocó una caída en el precio del cobre, la duplicación de las tasas de interés internacional, a lo que se agregaban las dificultades para renegociar la deuda externa y para adquirir nuevos préstamos, generando graves desequilibrios en la balanza de pagos<sup>145</sup>.

Frente a un pronóstico que auguraba un panorama económico profundamente desfavorable para ese año, las medidas adoptadas por el gobierno –principalmente por la anuencia del general Pinochet- tendieron a una drástica radicalización del recetario monetarista ortodoxo, dejando atrás el enfoque gradualista -defendido por el ingeniero Raúl Sáez, el general Gustavo Leigh y el Comité Asesor de la Junta (COAJ)- dando paso a la denominada “política de shock”, propugnada por los Chicago

---

<sup>140</sup> Vergara, Pilar, *Ibíd.*, pp.30-31. Vylder, Stefan, *op. Ibíd.*, p.8-9. Ffrench Davis, Ricardo, *op. cit.*, pp.71-72.

<sup>141</sup> De Vylder, Stefan, *Ídem.*, Ffrench-davis, Ricardo, *Ídem.*, Valdivia, Verónica, *El golpe después del golpe...*, *op. cit.*,

<sup>142</sup> Valdivia, Verónica, *Ibíd.*, p.128.

<sup>143</sup> *Ibíd.*, pp.130-131.

<sup>144</sup> *Ibíd.*, p.132.

<sup>145</sup> *Ibíd.*, p.135. Vergara, Pilar, *op. cit.*, p.75.

Boys, la que se materializó en el Plan de Recuperación Económica del Ministro de Hacienda Jorge Cauas<sup>146</sup>. Dicho plan consistía en una reducción drástica del presupuesto público, la eliminación de la mayoría de los subsidios, la liberalización plena del mercado de capitales, junto a una profundización de la inserción del país en el comercio internacional, por la vía de la disminución acelerada de las tasas arancelarias, además de incentivar las inversiones extranjeras, entregando garantías y dadas que estimularan la colocación de sus capitales en el país<sup>147</sup>. A su vez, el proceso de privatización de las empresas controladas por CORFO se vio acelerado, durante la breve administración del empresario Francisco Soza y, principalmente, bajo la dirección del coronel Luis Danús (1975-1980) en la que, además de traspasar la mayoría de las empresas que fueron adquiridas durante el gobierno anterior, se privatizaron algunas de las que formaban parte de CORFO antes de 1970, pero conservando un número importante bajo control estatal, siguiendo el criterio militar, que las consideraba como estratégicas<sup>148</sup>. Posteriormente, durante la ola de privatización de la década de 1980, se terminaron por traspasar la mayoría de dichas empresas a los capitales privados nacionales y foráneos, con las notables excepciones de la Empresa Nacional de Petróleo (ENAP) y de la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO)<sup>149</sup>.

La aplicación de la política de shock supuso perniciosos costos sociales, entre ellos un importante aumento del desempleo y la desarticulación de la mayoría de la industria nacional, incapaz de adecuarse a la liberalización extrema de los mercados. Mientras que, por otro lado, los sectores financieros, comerciales y vinculados a las exportaciones, junto a las inversiones extranjeras, se vieron profundamente beneficiados con estas transformaciones<sup>150</sup>.

Por último, resulta importante destacar que tanto la configuración de una nueva institucionalidad, hecha a la medida del régimen, como también la aplicación de la política económica durante este periodo, y en el transcurso de toda la dictadura, hubiesen sido difícilmente llevadas a cabo sin el férreo apoyo de un gobierno autoritario que exhibió descomunales cuotas de represión y de violencia extrema contra las organizaciones de trabajadores y los distintos sujetos opositores<sup>151</sup>.

### **3.2. Los Chicago Boys en la disputa por la dirección del proyecto de la dictadura cívico-militar**

La implementación de la *política de shock*, desarrollada en el Plan de Recuperación Económica, significó un importante triunfo para los economistas de Chicago, que asumirán los principales puestos de la conducción económica del país, con Sergio De Castro como Ministro de Economía (1975-1976) y de Hacienda (1976-1982), el antes mencionado Jorge Cauas en Hacienda (1974-1976), además de Pablo Baraona como Presidente del Banco Central (1975-1976) y Ministro de Economía (1976-1978). Sin embargo, estos aun estaban lejos de conseguir la hegemonía total de sus planteamientos dentro de la cúpula gobernante, en la medida en que todavía no se resolvía, definitivamente, el campo de acción que le correspondería al Estado y al mercado en los distintos ámbitos de la vida nacional. Por el contrario, desde abril de 1975 se dio inicio a una etapa de importantes disputas, entre las diferentes tendencias ideológicas presentes en el gobierno, por el

---

<sup>146</sup> Valdivia, Verónica, *Ibíd.*, p.135. Vergara, Pilar, *Ibíd.*, pp.76-77.

<sup>147</sup> Vergara, Pilar, *Ibíd.*, pp.78-84.

<sup>148</sup> *Ibíd.*, p.83. Valdivia, Verónica, pp.136-139.

<sup>149</sup> Valdivia, Verónica, *Ibíd.*, pp.140. Corvalán Marquez, Luis, *La dictadura cívico-militar (1973-1990). Un ensayo interpretativo*, en Del Pozo Artigas, José, op. cit., p.31.

<sup>150</sup> Vergara, Pilar, op. cit., pp.85-86.

<sup>151</sup> Corvalán Marquez, Luis, *Del anticapitalismo al neoliberalismo en Chile...*, op. cit., pp.337-349.

control en la conducción del proyecto de modernización capitalista en curso. De manera correlativa, los Chicago Boys buscarán fortalecer sus alianzas con los sectores políticos afines, en donde ocupa un lugar destacado Jaime Guzmán y los gremialistas.

Las voces refractarias surgieron, principalmente, desde la oficialidad de tendencia “nacional-desarrollista” y “estatista”, prevalecientes en un segmento importante de la Aviación y del Ejército, defendida en la Junta por el general del aire Gustavo Leigh; ello en oposición al almirante José Toribio Merino quien, como se señaló mas arriba, fue el que originalmente estableció el contacto con el grupo de economistas de Chicago, y al general Pinochet quien, por otro lado, vio en la adopción del programa neoliberal aplicado por Cauas la posibilidad de consolidar su poder frente a los oficiales organizadores del golpe y así legitimarse con “*un proyecto propio, revolucionario e incluso fundacional*”<sup>152</sup>. La tendencia de cuño ibaísta, no solo estuvo representada por el ya mencionado general Leigh y por el COAJ, además fue parte de ella el Ministro del Trabajo y Previsión Social, general Nicanor Díaz Estrada y el Ministro de Interior y luego de Defensa, general Oscar Bonilla, entre otros. Como sostiene Verónica Valdivia, si bien los militares carecían de un “*proyecto gubernativo globalizante*” – a diferencia del sector neoliberal que sí lo tenía-, en el plano social y laboral, eran portadores de un proyecto<sup>153</sup>. Este grupo de militares fueron los principales promotores del llamado “*proyecto social de los oficiales del golpe*”, formulado principalmente durante 1974 y 1975 y que tuvo una expresión concreta en el Estatuto Social de la Empresa, en el anteproyecto de Código de Trabajo y en el Estatuto de Capacitación y Empleo. A grandes rasgos ellos se proponían establecer un nuevo esquema de relaciones laborales, principalmente, a través de la participación de los trabajadores en sus empresas por medio de los Comités de Empresas los cuales, sin embargo, tenían una función eminentemente técnica y consultiva, careciendo de capacidades resolutivas. A la vez, se mantenían ciertos “conquistas” de los trabajadores, como el establecimiento de un salario mínimo reajutable, un sistema previsional de reparto y la negociación colectiva por rama productiva; aunque quedaba suprimido el derecho a huelga y se eliminaban tanto la negociación por empresa como los pliegos de petitorios. Lo que se buscaba, a la larga, era fomentar nuevo tipo de sindicalismo, despolitizado, sin influencia de los partidos y que tuviera por finalidad la integración armónica entre el capital y el trabajo, en pos de la recomposición de la cohesión nacional que, a juicio de los militares, se habría quebrado durante el gobierno de la Unidad Popular, producto de la influencia del marxismo que incentivaba el antagonismo de clase. Detrás de estos planteamientos se encontraba una concepción de “justicia social”, sedimentada en la cosmovisión militar, que hacia énfasis en una identificación con el pueblo y en el reconocimiento de las necesidades materiales y espirituales por resolver.

Entre los factores que explican la derrota de este sector destacan, ante todo, las contradicciones entre su propuesta socio-laboral, con el proyecto de modernización capitalista de los Chicago Boys. Esto en la medida en que muchas de las disposiciones establecidas en la legislación formulada por los militares contaban con ciertas regulaciones y controles que impedían el libre funcionamiento del mercado laboral. Es por esto que, para el avance del programa neoliberal se hizo necesaria la neutralización y, en definitiva, la derrota de la corriente nacionalista representada por Leigh, quien se convirtió en el principal escollo para el grupo de Chicago.

---

<sup>152</sup> Garate, Manuel, op. cit., pp.182-190.

<sup>153</sup> Para todo lo relativo a la propuesta de los militares nacionalistas, nos basamos en Valdivia, Verónica, *El golpe después del golpe...*, op. cit., especialmente el capítulo 3.

Por otro lado, el proyecto social de los militares, se encontró con una amplia reticencia por parte de las organizaciones de trabajadores que aun eran aceptadas por el régimen. Ello en la medida en que, dicho proyecto, fue visto por todas las organizaciones como un retroceso en relación a la legislación laboral previa. A esto se debe agregar la oposición del empresariado, que veía de manera sospechosa la participación de los trabajadores, percibida por ellos como excesiva. Fue así como, este proyecto nunca llegó a ser aplicado y, por otro lado, los militares que lo sustentaron terminaron siendo desplazados de sus cargos después de la adopción del Plan de Recuperación Económica. Lo mismo ocurrió con el Ministro de Trabajo Díaz Estrada –principal autor del Estatuto Social de la Empresa-, quien fue reemplazado en 1976, por Sergio Fernández, civil cercano al gremialismo y también ocurrió así con el propio general Leigh, quien terminó saliendo de la Junta Militar en 1978, hito que marcó la derrota definitiva de esta tendencia. De manera correlativa, el discurso del régimen, en el plano socio-laboral, transitó de un énfasis en lo participativo, a priorizar un contenido vinculado a la seguridad nacional y la defensa frente al “enemigo interno”, esto en la medida en que las consecuencias de la política de shock hacían necesaria la justificación de mayores grados de represión<sup>154</sup>.

Otro obstáculo para la imposición definitiva del proyecto global del neoliberalismo dentro del gobierno estuvo representado por los movimientos de la extrema derecha nacionalista, corporativista y antiliberal. Si bien la mayoría de estas organizaciones decidieron disolverse con posterioridad al golpe –como el Partido Nacional, el Frente Nacionalista Patria y Libertad o el grupo Tacna-, muchos de sus ex miembros terminaron incorporándose en cargos de gobierno. Algunos ejemplos destacados son los de Álvaro Puga, asesor de Pinochet, Gastón Acuña, ex miembro del MRNS, nombrado director de informaciones de la Junta, Sergio Onofre Jarpa -ex dirigente del Partido Nacional y cercano Jorge Prat-, asignado como delegado de Chile ante Naciones Unidas, Federico Willoghby, designado como secretario de prensa de la Junta, a los que se pueden agregar los nombres de Misael Galleguillos y Pedro Zurita, miembros del MRNS, que lideraron la Secretaría General de los Gremios. En general, la presencia en cargos mayoritariamente de comunicaciones y de orden cultural da cuenta de la poca trascendencia de estas organizaciones en la toma de decisiones, en la medida que fueron marginados de la mayoría de los puestos de relevancia.

Si bien los distintos movimientos nacionalistas de la derecha carecieron de la capacidad de formular un proyecto global coherente, que se convirtiera en una verdadera alternativa ante la propuesta neoliberal, sus posiciones dentro del gobierno, seguían siendo un impedimento para la imposición definitiva de los planteamientos de los economistas de Chicago. Ese fue el caso de la Secretaría Nacional de los Gremios (SNG), controlada por el MRNS. Dicha institución formaba parte de la Dirección de Organizaciones Civiles, dependiente del Ministerio Secretaría General de Gobierno. El despliegue de las acciones de la SGN se ubica dentro del contexto de la política laboral de los Ministros de Trabajo, Sergio Fernández (1976-1978) y Vasco Costa (1978), caracterizada por la exclusión y represión de las organizaciones sindicales anti-allendistas, activas en la lucha contra la Unidad Popular y que no habían logrado ser cooptadas por la propuesta socio-laboral de Díaz Estrada, las cuales desde la aplicación del shock neoliberal, devienen en abiertos opositores al régimen. Bajo ese escenario la SNG buscaba construir un nuevo sindicalismo, de carácter estatista, que se proponía obtener el control de las organizaciones sindicales, impulsando la afinidad de estas con el régimen y con la figura de Pinochet, para quien la acción sindical de la secretaria, resultaba funcional al proceso de consolidación de su poder. Expresiones concretas de esto fueron la

---

<sup>154</sup> Vergara, Pilar, op. cit., pp.101-106.

fundación de una Escuela Sindical en 1977, además de distintas actividades de propaganda y difusión, que convirtieron a la SNG en la principal plataforma para los planteamientos corporativistas y organicistas de los nacionalsindicalistas. Posteriormente, con el nombramiento de José Piñera como Ministro de Trabajo, la incidencia del MRNS se verá profundamente debilitada, para dar paso a una política socio-laboral abiertamente neoliberal, consolidada con la implementación del Plan Laboral en 1979<sup>155</sup>.

Una situación totalmente diferente ocurrió con el gremialismo. Con la instauración del régimen, muchos de los miembros del Movimiento Gremial pasaron a ocupar importantes cargos en el aparato estatal, como fue el caso de su líder, el abogado católico integrista Jaime Guzmán, quien se convirtió en el principal asesor de la Junta y miembro de la Comisión Constitucional, creada para elaborar la nueva Carta Fundamental. A esto se debe agregar el papel de los gremialistas en los gobiernos locales, en donde controlaron uno número importante de las principales municipalidades del país, en el contexto de la reforma municipal, que se llevó a cabo con la Ley Orgánica de Municipalidades de 1976<sup>156</sup>. Además, destaca su injerencia en la Dirección de Organizaciones Civiles, particularmente en la Secretaría Nacional de la Juventud (SNJ) y la Secretaría Nacional de la Mujer (SNM). Por último, la incidencia política del gremialismo irradiaba desde la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), bajo la dirección del economista neoliberal y político gremialista Miguel Kast Rist, lo cual será analizado en detalle más adelante.

Como se señaló en el capítulo anterior, el Movimiento Gremial se vinculó tempranamente con el grupo de economistas de Chicago, en la oposición a la Reforma Universitaria en la Universidad Católica y, posteriormente, en la lucha contra el gobierno de la Unidad Popular. Si bien, el gremialismo provenía de una matriz de pensamiento corporativista, antiliberal y de raigambre hispanista, esto no resultó ser un impedimento para la consolidación de una alianza política con los Chicago Boys. Dicha alianza se vio fortalecida, en términos programáticos, por la afinidad teórica y política entre las ideas fundamentales de ambas tendencias. Uno de los componentes que define el pensamiento corporativista del Movimiento Gremial, formulado en el pensamiento de Guzmán, radicaría -siguiendo los planteamientos de Daniel Mansuy- en una interpretación extremadamente anti-estatista e individualista del principio de subsidiariedad, lo cual sería, ante todo, el resultado de una temprana adopción de un fuerte anticomunismo por parte del líder gremialista, teniendo como trasfondo socio-histórico el clima político de la Guerra Fría. Este componente ideológico sería, a juicio de Mansuy, lo que acercaría la propuesta institucional de Guzmán, con el enfoque económico de los Chicago Boys, sin que esto signifique un abandono, por parte del primero, de su conservadurismo político inicial<sup>157</sup>. A su vez, las afinidades teóricas entre el gremialismo y los economistas neoliberales se expresaron en la concordancia en lo relativo a la aceptación del “*principio legitimador de la desigualdad social*”. Siguiendo lo postulado por Jorge Olgún, la imposición del neoliberalismo se encontró estrechamente relacionada con su coherencia doctrinaria con el principio católico de desigualdad social, profundamente interiorizado en la elite civil y militar. Según Olgún:

---

<sup>155</sup> Álvarez, Rolando, *¿Represión o integración? La política sindical del régimen militar. 1973-1980*, Historia, Santiago, v.43, n.2, dic. 2010, pp.325-355.

<sup>156</sup> Huneeus, Carlos, *El régimen de Pinochet*, Santiago, Editorial Sudamericana, 2000, p.371.

<sup>157</sup> Mansuy, Daniel, *Notas sobre política y subsidiariedad en el pensamiento de Jaime Guzmán*. Revista de Ciencia Política, v. 36, n. 2, pp. 503-522, nov. 2019.

Ahora bien, la aceptación del neoliberalismo por parte de las autoridades civiles y militares no fue una tarea fácil. Hubo iniciales resistencias por parte de algunos de ellos, pues habían sido formados académicamente bajo un modelo de desarrollo socioeconómico de fundamento estatista. Igualmente había sectores empresariales que se resistían a los cambios del modelo económico, puesto que estaban acostumbrados a operar bajo un Estado garante de sus riesgos financieros. Pero la principal razón de la desconfianza hacia el neoliberalismo, era teológica, se preguntaban si el neoliberalismo estaba en concordancia doctrinal con el marco de creencias que sostiene los principios legitimadores de raíz católico-tomista que creen, como es el caso de la desigualdad social de los seres humanos<sup>158</sup>.

Desde el enfoque de Olguín, en el proceso de conversión de las cúpulas civiles y militares al neoliberalismo, cumplieron un rol destacado los gremialistas Miguel Kast y Jaime Guzmán, quienes actuaron como “*el filtro censor que le dio la legitimidad necesaria al neoliberalismo para operar como parte instrumental de la matriz cultural de la elite gobernante*”, creándose una convergencia entre el componente técnico instrumental del neoliberalismo con la matriz teológica cultural de la elite chilena, que se expresó en la aceptación del principio legitimador de la desigualdad social y en el uso del principio de subsidiariedad como “*legitimación moral de la transposición estatal de lo público por lo privado*”<sup>159</sup>.

En definitiva, la alianza Chicago-gremialista se articuló, en términos discursivos, como una neoliberalización de la tendencia gremialista de Guzmán, la cual se verá subordinada a través de un proceso definido por Tomas Moulian como de “*hegemonía por integración*”<sup>160</sup>. En palabras de Pilar Vergara:

El neoliberalismo viene a llenar el ese “vacío ideológico” del pensamiento gremialista al proporcionarle una visión global de sociedad que, siendo coherente con los cambios acometidos en la esfera económica, satisface los objetivos anti/intervencionistas y los propósitos despolitizadores del proyecto gremialista inicial. La compatibilización la realiza, además, al interior de un discurso más plausible y coherente con la tradición democrática del país<sup>161</sup>.

Esto explica que los principales conceptos y temáticas gremial-corporativistas contenidas en la *Declaración de Principios* (subsidiariedad y autonomía de los cuerpos intermedios) serán reinterpretadas desde una óptica neoliberal:

Esos conceptos, nominalmente conservados, son utilizados ahora para fundamentar doctrinariamente un tipo de sociedad, una especie de capitalismo “des-organizado”, opuesto por completo al concebido inicialmente.

---

<sup>158</sup> Olguín, Jorge, *Razón teológica para la implantación instrumental del neoliberalismo en Chile bajo la dictadura civil militar, 1973-1982*, Cuadernos de Historia, N°49, 2018, pp. 204-205.

<sup>159</sup> *Ibíd.*, p.207.

<sup>160</sup> Siguiendo a Perry Anderson Moulian distingue entre hegemonía por “integración” y por “neutralización”. Ambas formas fueron utilizadas simultáneamente por el sector neoliberal para, por un lado, “integrar” absorbiendo a la tendencia gremialista de Guzmán y, por otro, neutralizando a las visiones opositoras a través de la monopolización de los circuitos y medios de comunicación. Moulian, Tomas, *Chile actual: anatomía de un mito*, Santiago, LOM Ediciones, 1997, pp.207-209. *La forja de las ilusiones: El sistema de partidos 1932-1973*, Santiago, Ediciones Akhilleus, 2009, p.293. Anderson, Perry, *Las antinomias de Antonio Gramsci. Estado y revolución en Occidente*, Barcelona. Akal, 2018.

<sup>161</sup> Vergara, Pilar, *op. cit.*, p.169. Sobre la desaparición conceptos políticos de raigambre conservadora y corporativista en el discurso gremialista en su proceso de neoliberalización ver Moulian, Tomas, *Chile actual...*, Ídem.

Y continúa:

El nuevo discurso gremialista “neoliberalizado”, intenta justificar su individualismo radical en términos del propio principio de subsidiariedad<sup>162</sup>.

Las afinidades entre los Chicago Boys y los gremialistas, se conjugaron en la configuración de una alianza política duradera, de gran coherencia ideológica y práctica, tanto en la formulación de las políticas públicas en el plano institucional, como en el de las reformas económicas y sociales. Además, este grupo demostró una importante proyección programática, lo que se expresó, en gran medida, en la fundación de la Unión Demócrata Independiente (UDI) en 1983, el principal partido de la derecha chilena hasta la actualidad.

Para fines de la década de 1970, las disputas políticas en torno a la nueva institucionalidad, que enfrentaron a los Chicago-gremialista con los sectores nacionalistas dentro del gobierno se traducen, según la definición popularizada por la prensa de la época, como un debate entre “duros” y “blandos”<sup>163</sup>. Entre los llamados “blandos” se encontraba Jaime Guzmán y el grupo Chicago-gremialista, quienes postulaban la necesidad de elaborar una nueva institucionalidad, la cual se debía materializar en una Constitución Política que permitiría, a la larga, la proyección y mantención de los fundamentos doctrinarios del régimen. Por otro lado, se encontraban los denominados como “duros”, sector que se opuso a la perspectiva anterior, abogando por la mantención del poder en manos de Pinochet, quien debería mantenerse gobernando sin limitaciones jurídicas y apoyándose en un movimiento pinochetista de masas, al estilo de los fascismos europeos. Esta tendencia estuvo representada, como dijimos, por los distintos dirigentes de los movimientos nacionalistas y corporativistas que permanecían en el gobierno. El triunfo de la alianza Chicago-gremialista, se hizo evidente durante los primeros años de la década de 1980, cuando se promulga la nueva Constitución y, de manera paralela, se dan inicio a las principales “modernizaciones” económicas de la dictadura (reforma previsional, privatización de la salud y de las empresas del Estado, etc.).

Desde la perspectiva adoptada por este trabajo, el triunfo definitivo del neoliberalismo, se debió, en gran medida, a su capacidad de desplegar una estrategia hegemónica, que buscó, exitosamente -en el transcurso de la década de 1970-, controlar la dirección del proyecto de modernización capitalista del régimen. Además de buscar el apoyo correspondiente dentro del gobierno -estableciendo alianzas y neutralizando rivales-, la estrategia hegemónica del neoliberalismo se sustentó en un importante apoyo mediático y publicitario. Como una expresión de dicha estrategia, se encuentra el patrocinio de medios escritos como *El Mercurio*, las revistas *Que Pasa*, *Realidad*, *Economía* y *Sociedad*, entre otras. Y en esa misma línea, se ubican las visitas de los reconocidos economistas neoliberales -ambos galardonados con el Nobel-, Milton Friedman y Friedrich Hayek<sup>164</sup>. En palabras de Tomas Moulian:

[Los economistas neoliberales] desplegaron una estrategia de hegemonía que buscaba legitimar ciertas ideas-fuerza “nuevas”, entre el público de expertos, en las elites decisorias y también en el

---

<sup>162</sup> *Ibíd.*, pp.170-171.

<sup>163</sup> Corvalán Marquez, Luis, «Duros» y «blandos» al interior de la dictadura, en Del Pozo Artigas, José, op. cit., pp.66-67.

<sup>164</sup> Detalles sobre esas visitas se encuentran en Caldwell, Bruce; Montes, Leónidas, *Friedrich Hayek y sus dos visitas a Chile*. Estudios Públicos, N°137, 2015, pp. 87-132. Montes, Leónidas, *Milton Friedman y sus visitas a Chile*, Estudios Públicos, N°141, 216, pp.121-171.

sentido común. Combinaron diversas formas de acción: elaboraron slogans que sintetizaban complicadas cuestiones técnicas, editaron revistas y libros para el debate político intelectual, controlaron la agenda pública para introducir nuevos temas e ideas, escribieron artículos de divulgación, ensalzaron y endiosaron a los intelectuales neoliberales, aprovechando su valorización internacional por la crisis de los Estados de bienestar, etc.<sup>165</sup>

Sobre este escenario, en el siguiente capítulo buscaremos ubicar el papel desempeñado por ODEPLAN, mientras estuvo bajo el liderazgo de Miguel Kast, en el despliegue de dicha estrategia hegemónica, dentro del aparato burocrático de la dictadura cívico-militar y establecer, en qué medida, su acción contribuyó en la imposición del proyecto del grupo Chicago-gremialista.

---

<sup>165</sup> Moulian, Tomas, op. cit., pp.292-293.

## Capítulo 4. El ODEPLAN de Miguel Kast y el despliegue de la estrategia hegemónica del neoliberalismo durante la dictadura-cívico militar

### 4.1. La creación de ODEPLAN y su funcionamiento hasta septiembre de 1973

El origen de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) se ubica en el contexto de la presidencia de Eduardo Frei Montalva. Desde el inicio de su gobierno, el equipo técnico liderado por el economista Jorge Ahumada -encargado de elaborar el programa económico demócratacristiano- percibió la carencia de un organismo que tuviera como único fin la coordinación y planificación general de las distintas aéreas económicas, cuestión que se hizo cada vez más relevante con el aumento y diversificación de la participación del sector público en la vida económica y social del país. Ante esta situación, los economistas de la DC conciben la creación de una Oficina de Planificación dentro de la Secretaría General de Gobierno de la Presidencia, a través de una ley especial para ese objetivo, que no fue promulgada hasta 1967. En el transcurso, se constituyó la primera estructura de la Oficina de Planificación, formada sobre la base de la Dirección de Planificación de CORFO, organismo que dio en préstamo el edificio donde funcionaba y cedió en comisión de servicios a cerca de un centenar de funcionarios, los cuales, en conjunto a técnicos provenientes del partido de gobierno, conformaron el equipo inicial de ODEPLAN<sup>166</sup>. Posteriormente quedara establecida su estructura formal, según dispuso la Ley 16.635 de abril de 1967<sup>167</sup>, la cual definía a esta institución como:

...un servicio funcionalmente descentralizado con patrimonio propio y personalidad jurídica de derecho público, sometida a la supervigilancia directa del Presidente de la República, a quien asesorará en todas aquellas materias que digan relación con el proceso de planificación económica y social<sup>168</sup>.

En ese contexto, la función principal de ODEPLAN se circunscribía a entregarle al presidente “*orientaciones fundamentales al proceso de planificación*”, lo que se materializaba –según ordenaba la ley- en la creación de un “*plan nacional de desarrollo económico y social*” y en la formulación de las proyecciones necesarias para su elaboración. Junto con lo anterior, le correspondía “*proponer las políticas generales de corto y largo plazo*” y “*elaborar las instrucciones técnicas*” para el diseño de los “*planes sectoriales*” de los distintos ministerios y los “*planes regionales*” respectivos. A su vez, se encargaba de evaluar los “*programas y proyectos de inversiones*” que estaban contenidos en dichos planes, cerciorándose de que se encontraran en coherencia con las prioridades del plan nacional de desarrollo. Por otro lado, a ODEPLAN le correspondía proponer al presidente las “*metas de inversión pública*” –tanto en su composición sectorial como regional- requeridas para el diseño del Plan Nacional de Desarrollo. Esto último con el fin de confeccionar el proyecto de ley de presupuestos, además de proponer las “*normas generales de financiamiento*” de los distintos planes y proyectos de inversión -los que eran financiados directa o indirectamente por el Estado-, estableciendo los criterios de evaluación económica y social que guiaban su ejecución. Para estos fines la ley disponía entre sus funciones,

---

<sup>166</sup> García, Eduardo, *La experiencia de la planificación durante el gobierno del presidente Frei: 1964-70*, Ponencia N°15, Primer Congreso Nacional de Planificación, Sociedad Chilena de Planificación, Junio de 1989. Soms García, Esteban, *ODEPLAN/MIDEPLAN: Una escuela para el cambio social*, Ministerio de Planificación, Gobierno de Chile, 2010, pp. 34-35.

<sup>167</sup> El equipo funcionaba de facto asesorando al presidente Frei desde 1965.

<sup>168</sup> Ley 16.635, disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=28592>, consultado el 23.05.20.

promover investigaciones sobre técnicas de planificación y la capacitación del personal de la administración pública en ese ámbito. Otras de las funciones de esta institución eran las de elaborar las Cuentas Nacionales, la orientación de la asistencia técnica internacional, e informar -tanto al Presidente de la República como al Congreso- sobre el cumplimiento de dicho plan.

En cuanto a la organización de la estructura administrativa interna, su jerarquía estaba compuesta, en primer lugar, por el Director Nacional, el cual integraba la Secretaría Técnica del Comité Económico de Ministros<sup>169</sup>. A su vez, el Director tenía a su cargo a un Subdirector Nacional, un Subdirector Regional y un Fiscal, puestos que -según dictaba la ley- eran de exclusiva confianza del Presidente de la República. El Subdirector Nacional lideraba el Departamento de Programación Global y el proceso de elaboración de las Cuentas Nacionales, además, dirigía las distintas Oficinas Sectoriales de Planificación y Presupuestos, las cuales trabajaban en coordinación con los distintos ministerios económicos, a través de las Oficinas de Programación. Estas últimas, por su parte, eran dirigidas por un Director, designado por común acuerdo entre el Director de ODEPLAN y el ministro respectivo, al cual asesoraban en el diseño de los planes sectoriales y en las materias relativas a la ejecución de los proyectos de inversión, especialmente en el ámbito presupuestario, lo cual se hacía en colaboración con la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.

Por otro lado, bajo la supervisión del Subdirector Regional, operaban el Departamento de Planificación Regional y las Oficinas Regionales de Planificación (ORPLANES), estas se encontraban distribuidas en las principales ciudades del país, a través de un modelo de administración territorial de carácter regional, inédito para el país hasta ese momento. Sus directores eran designados en acuerdo entre el Director de ODEPLAN y los Intendentes Regionales y su principal trabajo consistía en asistir a estos últimos en la formulación de planes regionales, tomando en consideración los requerimientos que suponían las metas propuestas por el plan nacional y lo estipulado por los distintos planes sectoriales.

En último lugar, cabe mencionar que el nuevo organismo contaba con un Departamento de Asistencia Técnica Internacional (DATI), al cual le correspondía coordinar todo lo concerniente a la cooperación técnica internacional (como la de Naciones Unidas u otros países), con el fin de mantener una coherencia con las prioridades establecidas por el Plan Nacional de Desarrollo.

Fue así como, en el transcurso de la administración democristiana -bajo la dirección de Fernando Aguirre Tupper-, ODEPLAN empezó por constituirse en sus distintas oficinas regionales y sectoriales, junto con elaborar los primeros estudios enfocados en la planificación global de la economía, los cuales sirvieron de apoyo para el diseño de las políticas económicas que estaban contenidas en el proyecto de “transformaciones estructurales” impulsado por la DC. Como ejemplo de esto último, se puede mencionar el documento “*Política de desarrollo nacional. Directivas nacionales y regionales*” (1968)<sup>170</sup>, en el se plasmaban los principales lineamientos de la política de desarrollo del gobierno, la cual se encontraba guiada -según sostiene Eduardo García- por cinco objetivos centrales: a) la aceleración del crecimiento económico; b) la distribución progresiva del ingreso y la propiedad en beneficio de los trabajadores del campo y la ciudad; c) la reducción de las

---

<sup>169</sup> Este era presidido por el Presidente de la República y reunía a las carteras de Hacienda, Economía, Minería, Agricultura, Obras Públicas y Trabajo, junto con los Vicepresidentes de CORFO y el Banco Central. Soms García, Esteban, op. cit., p.35.

<sup>170</sup> Oficina de Planificación Nacional, *Política de desarrollo nacional. Directivas nacionales y regionales*, Santiago, Editorial Universitaria, 1968. Citado por García, Eduardo, op. cit. p.6.

presiones inflacionarias; d) la realización de las reformas estructurales en materia de tenencia de la tierra y educación y d) el mejoramiento de las condiciones sociales de los sectores marginados, principalmente en los servicios de salud y vivienda<sup>171</sup>. Otros de los documentos elaborados en este periodo fueron el “Programa Básico del Bienio 1969-1970. Análisis y Perspectivas”<sup>172</sup>, estudio en el que se planteaba la política económica a seguir por la administración Frei en el contexto de recuperación económica, luego de las dificultades que se presentaron desde 1967. Por último, destaca el trabajo “El desarrollo económico y social de Chile en la década de 1970-1980”<sup>173</sup>, el cual consistía en las bases de un plan de desarrollo decenal, entregado formalmente a los tres candidatos que se presentaron en las elecciones presidenciales de 1970.

A lo antes expuesto, se debe agregar que en este periodo se constituye el Comité Económico de Ministros, encargado de coordinar la política económica de corto plazo con el programa de gobierno de mediano plazo<sup>174</sup>. En el ámbito regional se diseñaron las primeras estrategias de desarrollo, se regionalizó el presupuesto de inversiones públicas y se redefinieron las leyes de fomento regional<sup>175</sup>. Por otro lado, se reestimaron las cifras de las Cuentas Nacionales, tomando como base la primera “Matriz de Insumo-Producto para Chile”, elaborada por ODEPLAN<sup>176</sup> y con el objetivo de aplicar nuevas técnicas de planificación, se firmó un convenio con el Instituto Tecnológico de Massachusetts, para contar con la asesoría de profesionales expertos en modelos multisectoriales, evaluación social de proyectos, integración económica, etc.<sup>177</sup>.

Con la llegada de Salvador Allende a la presidencia en 1970, el trabajo realizado por ODEPLAN - que entre 1970 y 1973 estuvo bajo la dirección del ingeniero comercial Gonzalo Martner García- se verá fortalecido por la nueva administración<sup>178</sup>, ya que el ambicioso proyecto de transformaciones económicas y sociales propuesto por la Unidad Popular –entre las que se destaca la creación de un Área de Propiedad Social, que controlaba las principales actividades económicas del país- hacia imperioso robustecer la institucionalidad existente en materia de planificación y, a su vez, imprimirle el enfoque político y económico del gobierno<sup>179</sup>. En ese contexto se articula un nuevo Sistema Nacional de Planificación, el cual, además de buscar la coherencia global de la política

---

<sup>171</sup> Ídem.

<sup>172</sup> Oficina de Planificación Nacional, *Programa Básico del Bienio 1969-1970. Análisis y Perspectivas*, Santiago, 1969, *Ibíd.*, p.7.

<sup>173</sup> Oficina de Planificación Nacional, *El desarrollo económico y social de Chile en la década de 1970-1980. (Tomos I y II)*, Santiago, 1970, *Ídem.*

<sup>174</sup> *Ibíd.*, p.9

<sup>175</sup> *Ídem.*

<sup>176</sup> *Ibíd.*, p.10.

<sup>177</sup> *Ibíd.*, pp.10-11.

<sup>178</sup> En esto disentimos con lo planteado por Carlos Huneeus, quien sostiene que “Durante el gobierno de la Unidad Popular, la influencia que ODEPLAN había alcanzado se vio severamente interrumpida porque los criterios políticos de la conducción económica no solo fueron distintos, sino que la dirección ésta se concentró en una sola cartera, la de Economía y especialmente en la persona de su ministro Pedro Vuskovic” Huneeus, Carlos, *Tecnócratas y políticos en un régimen autoritario. Los “ODEPLAN boys” y los “Gremialistas” en el Chile de Pinochet*, Revista de Ciencia Política, V.XIX, 1998, p.145.

<sup>179</sup> Cabe señalar que el cambio de administración afectó a las principales autoridades, pero sin provocar una transformación sustantiva en el equipo técnico de ODEPLAN, el cual se mantuvo, sumándose algunos asesores del presidente Allende.

económica en sus distintos sectores, tenía como propósito “atender las demandas e intereses de los actores sociales y recoger sugerencias sobre la conducción de la política económica”<sup>180</sup>. Este nuevo sistema estaba conformado por ODEPLAN, con sus oficinas regionales y sectoriales, además de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), los Comités de Desarrollo Sectorial de CORFO y las corporaciones de desarrollo regional<sup>181</sup>. A su vez, el sistema estaba supeditado a un Consejo Nacional de Desarrollo, dirigido por el Presidente de la República e integrado por representantes de los Ministerios y servicios públicos, seis representantes de los trabajadores y seis de los empresarios, un representante del Colegio de Profesores y dos de la juventud. Según Esteban Soms, la principal función de este consejo era:

...colaborar con el Presidente de la Republica en la orientación del proceso de desarrollo, conocer los planes de largo, mediano y corto plazo, recomendar políticas de financiamiento y velar por la congruencia de los diferentes planes entre sí y con respecto al presupuesto fiscal<sup>182</sup>.

De manera simultánea, se organizaron Consejos de Desarrollo Regional, los cuales eran de carácter consultivo, con funciones similares al Consejo Nacional, pero circunscrito a lo concerniente de cada región en particular<sup>183</sup>.

Como parte del proceso de fortalecimiento de ODEPLAN, en este periodo adquiere el rango de ministerio y, además, se generaron algunas modificaciones en el diseño institucional, buscando un mayor énfasis en la formulación y evaluación de los planes de desarrollo económico y social. Entre estos cambios, el Subdirector Nacional asume el liderazgo de los departamentos de: Estrategia y Planes de Mediano Plazo, Planificación Anual y Balances Económicos y Planificación del Comercio Exterior. A su vez, el Subdirector Regional tuvo a su cargo los departamentos de: Análisis Territorial, Planificación Territorial a Largo y Mediano Plazo, Planes Anuales Regionales y la, antes mencionada, coordinación de las distintas Oficinas Regionales<sup>184</sup>.

Entre los principales documentos producidos en este periodo destacan la “*Estrategia Global del Plan de la Economía Nacional 1971-1976*”. En este trabajo se condensan los principales lineamientos económicos de la estrategia de desarrollo adoptada por el gobierno. Entre los objetivos que se establecen en el texto, resaltan -según Esteban Soms- la búsqueda de una mayor independencia económica, transitar de una economía excluyente a una de participación popular, mejorar la distribución del ingreso, incrementar la acumulación y reorientar su destino, ampliar el Área de Propiedad Social y crear una economía espacialmente más equilibrada<sup>185</sup>.

En general, el papel cumplido por ODEPLAN, durante el gobierno de la Unidad Popular, representa una continuidad con la institucionalidad creada durante la administración Frei y un enfoque similar en torno al proceso de planificación, aunque con un mayor énfasis en la participación política y social en el diseño de las propuestas del ejecutivo.

Tomando en consideración todo lo hasta ahora señalado, podemos colegir que, desde su creación, ODEPLAN se constituye como una institución descentralizada y con una notable presencia

---

<sup>180</sup> Soms García, Esteban, op. cit., p.48.

<sup>181</sup> Ídem.

<sup>182</sup> Ibíd., p.49.

<sup>183</sup> Ídem.

<sup>184</sup> Ibíd., pp.50-57.

<sup>185</sup> Ídem.

territorial, en un contexto en el que la administración pública del país era muy centralizada. A esto, se sumaba la incidencia que adquirió en la elaboración y coordinación intersectorial de las políticas económicas, lo que suponía una influencia en las diversas áreas de la actividad económica nacional. Todo esto se veía reforzado por la facultad de disponer de un importante número de profesionales para la realización de los estudios, análisis y proyecciones requeridas en el diseño de las políticas formuladas por el ejecutivo, conciliando, de este modo, el componente técnico con el enfoque político del gobierno. Como veremos más adelante, estos aspectos se mantendrán, en gran medida, durante el gobierno dictatorial, aunque con un enfoque económico diametralmente opuesto al desarrollado hasta 1973.

#### **4.2. El ODEPLAN durante la primera etapa de la dictadura cívico-militar: el papel de Miguel Kast**

Instaurada la dictadura cívico-militar, la coordinación del llamado “frente económico” estuvo a cargo del almirante José Toribio Merino, quien designó como director de ODEPLAN al oficial en retiro y empleado de Agustín Edwards, Roberto Kelly. Bajo su dirección se mantuvo el rango de Ministerio, aunque sufriendo una importante reestructuración del cuerpo de funcionarios que se desempeñaban hasta ese momento en la institución, quienes fueron víctimas, según relata Esteban Soms, de “*intimidaciones de todo tipo*”, entre las que cuentan “*interrogatorios selectivos, allanamientos y desalojo de oficinas, elaboración de listas negras por parte de espontáneos colaboradores surgidos al interior del propio ODEPLAN, ordenes de detención y despidos*”<sup>186</sup>, lo cual posibilitó, en gran medida, el recambio de la planta de trabajadores, facilitando, de este manera, el giro que tuvo la institución desde ese momento. Por otro lado, la injerencia de ODEPLAN, en el diseño y coordinación de las políticas económicas y sociales, se vio reforzada al asumir como Secretaria Técnica del Comité Económico y del Comité Social de Ministros. Además se creó un nuevo Departamento de Estudios<sup>187</sup>, desde donde se realizaron muchas de las investigaciones que sirvieron como base para las reformas económicas y sociales que posteriormente implementó el régimen. Por último, en el ámbito regional, las Oficinas Regionales de Planificación (ORPLANES) pasaron a llamarse Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (SERPLAC), concentrando mayores atribuciones y funciones<sup>188</sup>.

Los vínculos establecidos por Kelly con los economistas de Chicago, en el proceso de elaboración de *El Ladrillo*<sup>189</sup>, sirvieron para urdir tempranos nexos entre ellos y el gobierno dictatorial. Así fue como, los Chicago Boys, encontraron en ODEPLAN un espacio desde donde podían incidir en las decisiones del régimen y, a través del apoyo de Kelly, traducir sus planteamientos -guiados por una visión de desregulación y liberalización de la economía- a un lenguaje donde se acentuaba la planificación y que, por lo tanto, era más coincidente con la mentalidad militar del periodo. En palabras de Arturo Fontaine Aldunate:

El Ministro Director de ODEPLAN no se cansa de repetir a sus niños, como él llama a los economistas, que “los militares necesitamos planes”. Gracias a su personal iniciativa, las ideas liberales y antirreguladoras asumen la forma de planificación de tareas para los funcionarios. El

---

<sup>186</sup> *Ibíd.*, p.62.

<sup>187</sup> Fontaine Aldunate, Arturo. *Los economistas y el presidente Pinochet*, Santiago, Editora Zig-Zag, 1988, pp-42-45.

<sup>188</sup> Soms García, Esteban, op. cit., p.63.

<sup>189</sup> Véase, *infra*, Capítulo 2, sección 2.3.

macizo y aplomado Kelly traduce las ideas de los jóvenes economistas a conceptos y criterios dignos de confianza para el régimen militar.<sup>190</sup>

De esta manera, la institución pública nacida con el apremio de coordinar los distintos ámbitos de la planificación económica, devino en un organismo cuyo principal objetivo estuvo en diseñar e implementar las reformas necesarias para una liberalización general de la economía nacional. Esta necesidad de utilizar el aparato estatal, para la imposición del enfoque económico de los Chicago Boys, ha sido leída por Manuel Garate como una de las mayores paradojas de la dictadura, en cuanto, en términos teóricos, esto contradeciría una de las principales ideas del neoliberalismo, a saber, el repudio al rol planificador del Estado en el ámbito económico; contradicción que, sin embargo, no significó una preocupación para el equipo económico<sup>191</sup>. Desde otra perspectiva, Esteban Soms relaciona el viraje que toma ODEPLAN, en este periodo, con un profundo “conflicto de identidad”, en cuanto la institución perdió su rol originario en la orientación de los procesos de planificación económica y social -dentro de un aparato estatal cada vez más activo y presente en la actividad económica del país-, para terminar liderando la gestión de un modelo económico que, en contradicción a su enfoque inicial, buscaba la jibarización del Estado y de la planificación como instrumento de conducción de las políticas públicas<sup>192</sup>.

Uno de los principales responsables del nuevo talante adquirido por ODEPLAN fue el economista Miguel Kast Rist. De origen alemán, Kast se crio en un ambiente familiar marcado por el anticomunismo<sup>193</sup>. Durante su adolescencia tuvo cercanía por la Democracia Cristiana, alejándose de este partido por sus diferencias con la política de Reforma Agraria impulsada por el gobierno de Eduardo Frei. Como ferviente católico, participó durante gran parte de su vida como laico seglar en el Movimiento Apostólico de Schoenstatt. Estudió Administración de Empresas en la Universidad Católica, en donde fue alumno de Sergio de Castro. En este mismo periodo formó una amistad con Jaime Guzmán y se unió al gremialismo, movimiento político del cual fue dirigente estudiantil ocupando los cargos de presidente del Centro de Alumnos de la Escuela de Economía y Secretario General de la FEUC. Posteriormente, realizó estudios de posgrado en la Universidad de Chicago y, a su regreso, se integró al Departamento de Estudios de ODEPLAN, en noviembre de 1973. Fue nombrado Subdirector de esta institución, para luego terminar ocupando el cargo de Ministro-Director (1978-1980). Al abandonar ODEPLAN, asumió como Ministro en la cartera de Trabajo y Previsión Social (1980-1982), y luego como Presidente del Banco Central, entre abril y septiembre de 1982<sup>194</sup>. Paralelamente, se desempeñó como profesor e investigador del Instituto de Economía de la Universidad Católica. Kast fue uno de los economistas más destacados de la segunda generación de Chicago Boys, particularmente marcada por la experiencia política en la oposición a la Reforma Universitaria y al gobierno de la Unidad Popular, con una participación activa en el Movimiento Gremial, de modo que, en su trayectoria política, se ejemplifica con claridad la alianza Chicago-

---

<sup>190</sup> Fontaine Aldunate, Arturo, óp. cit., pp.46-47.

<sup>191</sup> Garate Chateau, Manuel, óp. cit., pp.215-215.

<sup>192</sup> Soms García, Esteban, óp. cit., p.64.

<sup>193</sup> *Kast Rist, Miguel*, en Del Pozo, José, óp. cit., p.102.

<sup>194</sup> Un año después Kast fallece producto de un cáncer óseo. Póstumamente se convertirá en un referente de la UDI y de la derecha chilena en general, principalmente en lo relativo a la superación de la “extrema pobreza”. Una reseña biográfica, aunque en muchos sentidos escrita en tono hagiográfico, se encuentra en el libro del ex candidato presidencial Joaquín Lavín, cercano colaborador de Miguel Kast. Además existe una fundación que lleva su nombre (Fundación Miguel Kast). Véase Lavín, Joaquín, *Miguel Kast. Pasión de vivir*, Santiago, Zig-Zag, 1985.

gremialista. Por otro lado, en este trabajo se asume que Roberto Kelly delegó a Kast, tempranamente, la mayoría – o por lo menos las más importantes- de sus atribuciones en la dirección de ODEPLAN. Fue así como Kast consiguió, a nuestro juicio, imprimir un sello político particular a esta institución.

Al analizar los distintos escritos producidos por Kast durante el periodo en que colaboró con el régimen<sup>195</sup>, es posible auscultar una permanente crítica hacia el enfoque de las políticas económicas y sociales adoptadas en Chile mientras prevaleció el “*patrón mesocrático sustitutivo de importaciones*”, lo cual, a su vez, se engarzaba con una defensa irrestricta de la política económica y social adoptada por el régimen -especialmente después del shock económico de 1975-, además de centrarse en promover las reformas sociales que para entonces se encontraban en discusión. Para esto, se sirvió de los rudimentos provenientes del monetarismo de la Escuela de Chicago y, desde esa óptica, desarrolló su crítica al modelo económico prevaleciente hasta 1973. En su admonición sostenía que el país experimentaba una situación de estancamiento económico como consecuencia de tres características principales. La primera de ellas era el crecimiento excesivo del aparato estatal:

...en Chile -sostiene Kast-, el Estado creció más allá de los límites compatibles con un saludable crecimiento económico y, por cierto, más allá de lo compatible con las libertades individuales.

Agregando que:

Este proceso, iniciado a fin de los años veinte, dio lugar a la pérdida del necesario equilibrio que debe existir entre actividad pública y privada y, en los últimos años, a una franca hipertrofia del sector público, manifestada tanto por la proliferación de las empresas públicas, como por la intervención distorsionadora del Estado en la actividad económica<sup>196</sup>.

La conformación de un “Estado empresario” suponía, desde esta perspectiva, el financiamiento de empresas ineficientes y corruptas, que producían con costos mayores a los del sector privado y que, además, impedían la libre competencia y desincentivaban la inversión privada, ya que el Estado actuaba en el ámbito económico –según Kast- como “*juez y parte a la vez*”, además contaban con recursos ilimitados provenientes de las arcas fiscales. En un escrito de 1980 postula que:

...el Estado productor ahuyenta la inversión privada en lugar de reforzarla, como tradicionalmente hemos creído en Chile. El gran argumento que se dio en nuestro país para desarrollar y expandir la función gestora del Estado fue que la inversión privada era insuficiente y que lo que se requería era un gran esfuerzo estatal. Este es un razonamiento absolutamente falaz, porque es justamente la presencia del Estado lo que se traduce en insuficiente inversión privada. Esto, porque contra el cheque fiscal que absorbe pérdidas, no es aconsejable competir.<sup>197</sup>

Todo esto tenía como consecuencia que el déficit generado por dichas empresas, debía ser financiado con los impuestos, lo que, según Kast, significaba un traspaso discrecional de recursos,

---

<sup>195</sup> Existe un trabajo que reúne sus principales textos. Burdiles, Hernán, *El pensamiento de Miguel Kast en perspectiva*, Santiago, Fundación Miguel Kast, 2006.

<sup>196</sup> *El proceso económico y el desarrollo social*, Jornada de Estudios 1979, Fundación Facultad de Ciencias Económicas, U. Católica, *Ibíd.*, pp-241-242.

<sup>197</sup> *Relaciones de la política económica con la administración del Estado de Chile: el Estado empresario y el principio de subsidiariedad*, Charla en Simposio sobre Administración del Estado (CONARA), septiembre de 1980, *Ibíd.*, p.295.

hacia sectores organizados y con mayor capacidad de presión y de incidir en el Estado, en desmedro de los grupos más pobres. En esa línea señalaba que para 1973

...los déficit de las empresas controladas por el Estado (algo más de 500 empresas, incluyendo desde fábricas de confites hasta acerías), sumaban US\$500 millones, lo que representaba más de 2 veces el presupuesto del Ministerio de Educación y más de un 5% del Producto Geográfico Bruto. Es obvio que estos recursos no iban a parar a los sectores más necesitados de la población, sino que representaban otra forma indirecta de subsidiar preferentemente a los sectores de ingresos altos y medios de la población a expensas de los sectores de ingresos bajos...<sup>198</sup>.

Una segunda característica era, según el economista, “*consecuencia directa*” de la anterior y se refería a la “*inflación crónica*” presente en la economía nacional, relacionada con la emisión monetaria, fenómeno que, a su juicio, se convertía en un impuesto regresivo que gravaba, especialmente, al segmento más pobre del país. Explicando en qué consiste el “*impuesto inflación*”, se sostiene que:

Este es un impuesto que se cobra a los saldos monetarios que las personas mantienen en promedio en cada lapso de tiempo, y se cobra por un mecanismo sencillo y automático: la emisión del Gobierno se utiliza para comprar bienes en el mercado que luego, cuando el público los quiere adquirir, ya no existen y por lo tanto suben los precios, para ajustar el exceso de demanda. Si todos los habitantes de un país mantienen una fracción similar de su ingreso y/o su riqueza en forma de dinero, se trataría de un impuesto proporcional, que en sí no tendría mayores atractivos en materia de progresividad en la recaudación.

Agregando que:

Sin embargo, al igual que frente a cualquier impuesto, las personas tratan de defenderse del mismo, reduciendo la base tributaria: en este caso, reduciendo los saldos monetarios mantenidos [...]

Obviamente, esas “defensas” no están al alcance de los sectores de ingresos más bajos, con menor información de mercado, menor asesoría financiera y, por ende, menor nivel educacional.

En suma, los que pagan el grueso del impuesto inflación, son nuevamente los sectores de menores ingresos, supuestamente los “beneficiarios” y la justificación de la existencia de un programa redistributivo.<sup>199</sup>

En ese sentido, para Kast, las políticas socio-laborales y redistributivas, que prevalecieron hasta 1973, habían adquirido “*progresivamente un carácter cada vez mas aberrante*”<sup>200</sup>. En el ámbito impositivo, por ejemplo, se sostenía que, además del mencionado “*impuesto inflación*”, se sumaban, como principal mecanismo de recaudación, las cotizaciones previsionales, definidas aquí como un “*impuesto al trabajo*”, el cual tendría, según nos advierte, como principal “*efecto negativo*” el hecho de que

...estimula artificialmente la utilización de tecnología “ahorradora” de mano de obra, generando así un mayor desempleo crónico en países cuyo principal problema es precisamente ése.

Y más adelante señala:

---

<sup>198</sup> *Justicia social: slogans vs. Realidad*, Revista Negocios N°2, junio 1978, *Ibíd.*, p.219.

<sup>199</sup> *Política Social*, Academia Superior de Seguridad Nacional, Revista Seguridad Nacional N°3, noviembre-diciembre 1976, *Ibíd.*, pp.165-166.

<sup>200</sup> *El proceso económico y el desarrollo social*, Jornada de Estudios 1979, Fundación Facultad de Ciencias Económicas, U. Católica, *Ibíd.*, p.248.

...desde el punto de vista de la redistribución del ingreso, un impuesto proporcional ya es poco deseable. El que ni siquiera sea proporcional, sino que decreciente a partir de un cierto nivel [...]y que además genere cesantía en el grado en que lo hace, convierten este tipo de impuestos en uno de los menos deseables, tanto desde el punto de vista social, como desde el punto de vista económico<sup>201</sup>.

A juicio del autor, como consecuencia de la aplicación tanto del “*impuesto inflación*” como del “*impuesto al trabajo*”, se había configurado una “*estructura tributaria altamente distorsionada*”<sup>202</sup>, que además de desincentivar la inversión y el desarrollo económico, no cumplía su razón de ser, es decir, redistribuir recursos a los grupos más pobres del país, quienes, por el contrario, terminan siendo afectados por dichas políticas que, desde su óptica, solo generaban cesantía. Es así como, según Kast:

En la medida en que el impuesto al trabajo se cobra en los sectores de ingreso más bajo, el total de su impacto se traduce en mayor cesantía, ya que los sueldos líquidos no pueden caer bajo el mínimo legal. A estos trabajadores, no sólo se los priva de la seguridad social al dejarlos cesantes por efecto del impuesto, sino que se los priva de algo mucho más esencial que la propia previsión: sus ya magros ingresos que desaparecen junto a su empleo<sup>203</sup>.

En esa misma línea, en otro lugar, sostiene que:

Para proteger a la población de los riesgos económicos propios de la vejez, falta de salud, invalidez, etc., se decidió montar un avanzado aparato de seguridad social que, aunque caro, se considera factible de financiar con un impuesto al uso del recurso más abundante del país: el trabajo.

El resultado inicial –*continua*– es que se contrata menos mano de obra y las empresas prefieren mecanizarse artificialmente para evitar el pago de impuesto.

Con ello, aumenta la cesantía y comienzan a deprimirse los sueldos.

Dado que los sueldos han bajado artificialmente a niveles intolerables por la presión de la cesantía que se creó, se les sube por ley: aparece el sueldo mínimo, sin distinguir el nivel de preparación de cada trabajador. El efecto es el mismo que el impuesto: aumenta aun más la cesantía; pero esta vez se concentra con mayor virulencia en los trabajadores menos calificados<sup>204</sup>.

Así mismo, con respecto a la estructura del sistema previsional, se sostiene que, junto a sus implicancias negativas en el empleo, este se caracterizaba por ser un sistema ineficiente, muy costoso y que, por lo tanto, requería de un financiamiento permanente del Estado. Kast lo describe del siguiente modo:

En general, este sistema además de ser regresivo es bastante caro –creo que hay consenso en eso–, y es caro tanto por su ineficiencia, como por el alto grado de parcelamiento que existe en él. No se trata tanto de tener muchos o pocas instituciones, sino del grado de interconexión que ellas tengan. Hoy en día, en su gran mayoría, estas instituciones no están interconectadas y se producen así estos efectos negativos en los beneficios, pero también se origina un encarecimiento del sistema; porque los superávit de un sector de ingresos agrupado en una determinada Caja de Previsión, no sirven para paliar los déficit de los sectores de ingresos más bajos que, obviamente, pueden aportar menos. En

---

<sup>201</sup> *Política Social*, Academia Superior de Seguridad Nacional, Revista Seguridad Nacional N°3, noviembre-diciembre 1976, *Ibíd.*, pp.165.

<sup>202</sup> *Redistribución del ingreso: críticas inconsistentes*, Revista La Bolsa, N°11, Agosto de 1977, *Ibíd.*, p.146.

<sup>203</sup> *La previsión y el mercado del trabajo*, Noviembre 1976, *Ibíd.*, p.139.

<sup>204</sup> *El empleo: un derecho por adquirir*, Revista Ercilla 26 de abril de 1978, *Ibíd.*, pp. 201-202.

este sentido tiende el Estado a tener siempre que poner la diferencia y tiende el sistema a encarecerse a través del tiempo. Así, cuando uno mira el costo, debe darse cuenta que no solo se trata de las cotizaciones previsionales que están financiando el sistema, sino que una parte tan importante como esa, la pone el Estado a través de los aportes directos que le hace a todo el sistema de salud y a través de los aportes que le hace a ciertas Cajas de Previsión, como el Servicio de Seguro de Salud y otras, en forma relativamente sostenida a través del tiempo.

Y más adelante agrega:

Los defectos del sistema actual, tanto en cuanto su regresividad, alto costo, ineficiente capitalización e ineficacia general, se derivan tanto de ser estatales, como de la forma en que han ido evolucionando a través del tiempo, donde se van superponiendo disposiciones legales que hacen muy difícil operar a estas instituciones<sup>205</sup>.

En lo relativo al ámbito sindical, el problema radicaría en que, para Kast, los sindicatos, habían perdido toda su libertad, por encontrarse instrumentalizados por los partidos políticos, llegando al nivel de una “...degeneración del movimiento sindical del pasado en meros apéndices de los partidos...”<sup>206</sup>.

Con respecto a las políticas sociales emanadas del Estado -tanto en las áreas de vivienda, como en educación, salud y otras-, la lógica desde la cual se articula la crítica de Kast, es similar a la hasta ahora descrita. Desde su óptica, los mecanismos dispuestos para implementar estas políticas habían llevado a una redistribución ineficiente de los recursos, los cuales no llegaban a los sectores más pobres, que eran el objetivo de dichas políticas y que, por el contrario, terminaban beneficiando a una minoría privilegiada. Por ejemplo, en materia educativa, en un artículo sobre el financiamiento de las universidades públicas, se sostiene que:

En la práctica, el financiamiento fiscal de la enseñanza universitaria, constituye un costo social en beneficio de los usuarios del sistema, que, por ese hecho, se transforman en una minoría subsidiada que haciendo uso de recursos de la comunidad, sin aportes económicos equivalentes de su parte, obtienen una formación profesional que los capacita para competir en condiciones excepcionales en el mercado laboral y les da acceso a un nivel cultural más alto y a un mejor status social y económico<sup>207</sup>.

Desde una misma perspectiva, pero refiriéndose a los subsidios habitacionales, señala que estos terminaban financiando las viviendas de los sectores de más ingresos:

Si comparamos este tipo de subsidios con la asignación entre diferentes tramos de ingresos, la conclusión es obvia: no fueron asignados a los sectores más necesitados, sino a otros de menor necesidad relativa, más “visibles” y “fuertes” desde un punto de vista político<sup>208</sup>.

A su vez, para Kast, el enfoque estatista de las políticas sociales, tuvo como consecuencia la mantención de un aparato burocrático desmesurado, que suponía la destinación de importantes recursos públicos para su financiamiento, lo que se traducía en déficit fiscal. En ese sentido, refiriéndose a la ineficiencia de la administración pública en educación, señala que:

---

<sup>205</sup> *El sector previsional como inversionista institucional en el mercado de capitales*, Banco Central de Chile, Estudios Monetarios V, 1976, *Ibíd.*, pp. 95-96.

<sup>206</sup> *Miedo a la libertad*, Diario El Mercurio, 18 de marzo de 1979, Hernán, *Ibíd.*, p.214.

<sup>207</sup> *Política de matrículas y financiamiento en las universidades chilenas*, ODEPLAN, Departamento de Estudios, Mayo 1974, *Ibíd.*, p.81.

<sup>208</sup> *Distribución del ingreso y desarrollo económico*, ODEPLAN, Departamento de Estudios, 1976, *Ibíd.*, p.118.

El crecimiento inorgánico y explosivo *-del sistema de educación pública-* ha llevado a la formación de un aparato administrativo en extremo burocrático que en forma centralizada maneja cerca de 80.000 profesores y 5000 auxiliares, lo que impide una administración eficiente y flexible<sup>209</sup>.

Dicho crecimiento desproporcionado del aparato estatal, tiene su origen, desde la perspectiva de Kast, en una confusión por parte del Estado entre responsabilidad y gestión; confusión que había tenido como consecuencia que este se hiciera cargo de una serie de actividades productivas, lo cual suponía una disminución de la calidad del servicio entregado, ineficiencia y el crecimiento hiperbólico de la burocracia:

El Estado *-sostiene Kast-* ha confundido la responsabilidad que tiene en cuanto garantizar la salud, la educación, la previsión y la vivienda mínima, con el hecho de gestionar la prestación de dichos servicios. Ello ha significado, en primer lugar, que el Estado se ha transformado en juez y parte en estas materias, lo cual ha tenido consecuencias fatales en el fin último de las mismas, que es la garantía de que estos servicios se otorguen a tiempo y con una alta calidad.

Y a continuación agrega:

Agravando el error anterior, el Estado en Chile ha ido creando burocracias sumamente rígidas y centralizadas para gestionar dichos servicios (de quienes se espera que autocontrolen su calidad) que son absolutamente inmanejables<sup>210</sup>.

Por último, el tercer aspecto que, según Kast, originaba el estancamiento económico existente hasta 1973, era el proteccionismo relacionado con la política de industrialización sustitutiva.

El crecimiento del área industrial era el resultado de las políticas de control de precios y de altos aranceles aduaneros, que habían significado, desde su óptica, un cierre del país al comercio exterior; a lo que se sumaba la aplicación de un sistema impositiva discrecional, la fijación de las tasas de interés y del tipo de cambio, junto con la entrega de subsidios y créditos a la industria. Con este conjunto de medidas se beneficiaba a empresarios privilegiados, por la vía de exenciones tributarias y recursos públicos. Esto último, según Kast, provocaba que dichos empresarios presionaran al Estado, gastando recursos en conseguir la anuencia de los funcionarios públicos, lo que redundaba en corrupción y, a la larga, en una lucha de poder por el control del aparato estatal. En un artículo antes citado, haciendo referencia a los mecanismos de crédito, se expresa con claridad esta visión:

Si uno piensa el efecto que tuvieron las líneas especiales de créditos de “fomento” que operaban a través del Banco Central, de la CORFO o del Banco del Estado, se observa claramente que, a través de estos créditos, se efectuó un traspaso masivo de dinero desde los ahorrantes nacionales hacia ciertos empresarios que lograron ser incluidos en una determinada lista de favorecidos, que no solo gozaban de este privilegio, sino que se veían obligados a gastar horas, días y semanas de su tiempo en mantener estos privilegios y en lo posible expandirlos, en lugar de dedicarse de lleno a una mejor administración de sus empresas. Todo esto, con el encono y la frustración correspondiente de los empresarios grandes, medianos o pequeños que no alcanzaron a ser favorecidos en el reparto de estas líneas de créditos; con la corrupción que este reparto significó en sus distintas etapas y, finalmente, con la lucha por el poder que esto desató. Esta lucha por el poder se dio a todo nivel, partiendo por

---

<sup>209</sup> *Proyecto para la educación estatal: nivel básico y medio*, ODEPLAN, Departamento de Estudios, mayo de 1974, *Ibíd.*, p.89.

<sup>210</sup> *Política Social*, Academia Superior de Seguridad Nacional, Revista Seguridad Nacional N°3, noviembre-diciembre 1976, *Ibíd.*, pp.169.

presiones para conseguir un amigo en las instituciones financieras del Estado, luego presiones para adquirir una institución financiera y, finalmente, presiones para apoderarse del Estado mismo<sup>211</sup>.

Todo esto, se traducía, por un lado, en el desarrollo de una industria nacional ineficiente, solventada y protegida por el Estado y que producía, con altos costos, bienes de menor calidad que los disponibles en el mercado internacional, afectando directamente a los consumidores. En términos de Kast:

La tradición proteccionista aplicada por los gobiernos pasados a todos los sectores de la economía nacional, atentó directamente contra el crecimiento del país. Es así como generó un crecimiento relativo, a puertas cerradas, en el cual se obligaba a cada chileno mediante el consumo de productos de baja calidad y altos precio, a subsidiar la producción nacional.

Por su parte, el productor, a través de un abierto monopolio del mercado –ya que las importaciones eran gravadas fuertemente por tributos arancelarios o simplemente prohibidas- incurría en altos costos sin considerar mayormente, la calidad. La ineficiencia del sistema, sin lugar a duda, la reflejaba el precio<sup>212</sup>.

Además, desde esta perspectiva, el financiamiento del área industrial significó la utilización de recursos que podrían haber sido destinados a incentivar el sector de las exportaciones, con mayores ventajas comparativas (minería, agricultura, forestales, etc.) Para Kast, el desincentivo del área exportadora supuso, a la larga, un desequilibrio en la balanza de pagos y una disminución en la percepción de divisas que, desde su óptica, producía una dependencia económica mayor:

A partir de 1950 en adelante –*sostiene*-, el proceso de sustitución de importaciones parece agotado. El crecimiento económico global se hace más lento. La estructura de importaciones había variado sustancialmente hacia los bienes de consumo esencial y bienes de uso intermedio. Las exportaciones se habían estancado, creando una situación de dependencia con el exterior, peor que la de antes de iniciar el proceso<sup>213</sup>.

Por último, debemos destacar que, para Miguel Kast, el devenir del modelo ISI en Chile, con su correspondiente intervención estatal, no solo provocó bajas tasas de crecimiento y desigualdad en la distribución de los recursos, si no que, entre sus consecuencias también estaba, la restricción de la libertad económica y la degradación del sistema democrático, lo que, desde su perspectiva –y sustentándose en los planteamientos de Hayek-, había allanado el camino a un régimen totalitario. En un artículo escrito en polémica con el ex presidente Eduardo Frei Montalva, Kast plantea esta idea del siguiente modo:

...Los primeros síntomas y a la vez la condición básica para establecer un régimen totalitario consiste en restringirle las libertades económicas al individuo: cuando para ganar propuestas, obtener créditos, obtener empleo, poder comprar una cuota de viajes, exportar, importar e incluso comprar alimentos se requieren “padrinos políticos” o estar afiliado a algún partido, mal se puede hablar de una sociedad democrática, por mucho que existan las fachadas correspondientes.

---

<sup>211</sup> *Relaciones de la política económica con la administración del Estado de Chile: el Estado empresario y el principio de subsidiariedad*, Charla en Simposio sobre Administración del Estado (CONARA), septiembre de 1980, *Ibíd.*, p.289.

<sup>212</sup> *Competencia, libertad, eficiencia*, Revista Ercilla, mayo 1978, *Ibíd.*, p.204.

<sup>213</sup> *Latinoamérica en la fase de industrialización*, Conferencia dada como Ministro Director de Planificación Nacional de Chile en el Simposio Auspiciado por el Ibero Club Bonn E.V. en Alemania, enero de 1980, *Ibíd.*, p.267.

Es precisamente cuando aparecen estos síntomas, que por cierto conocimos antes y durante el gobierno de la UP, que comienzan a morir las democracias, tal como decía el Premio Nobel de Economía Friedrich von Hayek en su reciente visita a Chile: “*Cuando las democracias llegan al punto en que los partidos políticos recurren al cohecho masivo a través de manipulaciones de la economía por acción del Estado, respondiendo a presiones de diversos grupos de interés, se acerca a su fin. De ello no podemos culpar a los políticos, sino al sistema que les obliga a olvidar el interés nacional en beneficio de pequeñas minorías organizadas que condicionan sus votos a las ventajas que pueden obtener*”.

A esto, Kast agregaba que:

Las democracias comienzan a morir con el intervencionismo del Estado por tres motivos: a) El “precio” que exigen los grupos de presión va subiendo con el tiempo y con las ambiciones de poder de los políticos intervencionistas; b) A medida que sube el precio pagado a los diversos grupos de presión, va aumentando el estancamiento económico del país por las distorsiones y el despilfarro de recursos que se produce; y c) A medida que el intervencionismo estatal va creciendo en respuesta a los grupos de presión organizados, van aumentando las desigualdades, por cuanto los sectores más pobres son siempre los menos organizados<sup>214</sup>.

Como se formuló anteriormente, en el discurso económico-admonitorio de Kast se conjugaba la crítica al modelo económico previo –definido como ineficiente, injusto y corrompido–, con una defensa del proceso de liberalización de la economía, que por entonces implementaba la dictadura, y, principalmente, de las reformas sociales en discusión (previsiones, trabajo, educación, salud, etc.), cuyo resultado era determinante para la imposición definitiva del neoliberalismo como el proyecto global del régimen. Para esto, en sus intervenciones, Kast se servía de una interpretación particular del rol subsidiario del Estado, leído en clave monetarista y que, como se mencionó mas arriba, funcionaba –para el grupo Chicago-gremialista– como principio legitimador del establecimiento de un sistema de libre mercado, basado en la privatización y desregulación general de la vida económica y social del país; donde el Estado perdía, en estas materias, la mayoría de las atribuciones, que había adquirido en el transcurrir del siglo XX. Esto se expresó, desde la óptica de Kast, en que el Estado estaba cumpliendo su real papel redistributivo, a través de la eliminación de subsidios de los grupos de mayores ingresos y la focalización del gasto en los sectores de la extrema pobreza; el uso intensivo de mano de obra, con el objetivo de reducir la cesantía; y el desarrollo de una estructura económica que hacia atractiva la inversión nacional y extranjera, en el contexto de una política económica estable y coherente<sup>215</sup>. En una Conferencia dictada en Alemania, en 1980, lo describe del siguiente modo:

Es por todos conocido que la nueva estrategia se basó en la apertura de la economía exterior, la libertad en el funcionamiento de los mercados y el estímulo a la iniciativa privada; otorgó un rol subsidiario al Estado y puso énfasis en la reducción del gasto público, control de los medios de pago y estabilidad de precios. Todo lo anterior mientras se hacía subir el Gasto Social y se efectuaban enormes esfuerzos en mejorar la eficiencia de los programas sociales para hacerlos llegar con

---

<sup>214</sup> *Técnica versus politiquería*, parte I, Revista La Bolsa N°1 y 2, enero-febrero de 1978, *Ibíd.*, p.173.

<sup>215</sup> *Redistribución del ingreso: críticas inconsistentes*, Revista La Bolsa, N°11, Agosto de 1977, *Ibíd.*, p.146.

prioridad a los sectores de extrema pobreza que en el pasado, por su falta de presencia y peso político fueron sistemáticamente ignorados<sup>216</sup>.

De esta manera se defendía el derrotero económico adoptado por el régimen después de 1975 y, también, se abogaba por la implementación de reformas socio-laborales que recogiera los planteamientos formulados por los economistas neoliberales dentro del gobierno; reformas sobre las cuales, hasta fines de la década de 1970, la cúpula del régimen tenía profundas diferencias.

En lo relativo a las políticas sociales, en particular, las propuestas de Kast giran en torno a una visión en donde el Estado cumple su rol redistributivo por la vía del financiamiento público directo de la demanda de los servicios sociales que, a su juicio, facilitaría la libertad del usuario de elegir en el mercado, entre los distintos oferentes de dichos servicios, junto con estimular la competencia entre ellos y, de manera paralela, reducir el aparato estatal, desligándose de su gestión por la vía de privatizaciones y, a su vez, implementando un sistema basado en la focalización del gasto en materia social, que distinguía entre la “niveles absolutos de pobreza” y “niveles relativos de pobreza”<sup>217</sup>, a través de un sistema de selección basado en un mecanismo dispuesto para determinar el ingreso del grupo familiar<sup>218</sup>.

Por ejemplo, en el campo educativo, Kast proponía como un objetivo “*Preservar el principio de que el Estado debe garantizar la educación básica y media de todos los habitantes que deban o quieran tener acceso a ella, cualquiera sea su posición social*”, aunque ya no por medio de la gestión directa de los establecimientos, sino que a través de una administración “*autónoma y descentralizada*”, y con un mecanismo de financiamiento directo a la demanda, conocido como “*voucher*” o “*cheque escolar*”, mecanismo a través del cual se buscaba insertar la lógica de la economía de mercado al ámbito escolar. Cabe mencionar que esta propuesta tiene sus orígenes en la Escuela de Chicago y específicamente en la obra de Milton Friedman<sup>219</sup>. Según Kast, por la vía del financiamiento directo a la demanda educativa se produciría una mejora en la calidad del servicio:

La bonificación directa al educando—*sostiene*— permite que éste elija libremente el establecimiento en que desee educarse y, a su vez, los establecimientos educacionales deben financiarse con sus propios ingresos, por lo que se verán obligados a competir mejorando sus servicios<sup>220</sup>

En lo concerniente a la educación superior, se planteaba la eliminación de la gratuidad y su reemplazo por un sistema de autofinanciamiento, a través del cobro de matriculas y de préstamos o créditos universitarios. Según Kast “*...de esta forma se preserva y se mejora la igualdad de*

---

<sup>216</sup> *Latinoamérica en la fase de industrialización*, Conferencia dada como Ministro Director de Planificación Nacional de Chile en el Simposio Auspiciado por el Ibero Club Bonn E.V. en Alemania, enero de 1980, *Ibíd.*, p.268.

<sup>217</sup> *Política económica y desarrollo social en Chile*, ODEPLAN, 1976, *Ibíd.*, p.152

<sup>218</sup> *Política Social*, Academia Superior de Seguridad Nacional, Revista Seguridad Nacional N°3, noviembre-diciembre 1976, *Ibíd.*, pp.171.

<sup>219</sup> Friedman realizó esta propuesta en 1955. Véase *El “rol del gobierno en educación” de Milton Friedman: un texto con historia*, Presentación del documento por Ignacio Muñoz Delaunoy, Revista de Educación Andrés Bello, 1 (2015): 145-174. Para este mismo tema, también *Libertad de Elegir*, *ibíd.*, pp.211-263.

<sup>220</sup> *Proyecto para la educación estatal: nivel básico y medio*, ODEPLAN, Departamento de Estudios, mayo de 1974, en Burdiles, Hernán, *óp. cit.* p.92.

*oportunidades y se instauro, en la educación superior, el principio de que se debe pagar por lo que se recibe*<sup>221</sup>.

Cabe destacar, por otro lado, que la preocupación de Kast por los problemas educativos, se insertan dentro de la teoría neoliberal del desarrollo económico y el “capital humano”, formuladas originalmente por el economista de la Universidad de Chicago Teodoro Schultz y, posteriormente, por Gary Becker. Al introducir las lógicas mercantiles en la comprensión del fenómeno educativo, este es analizado en términos de consumo, inversión y rentabilidad<sup>222</sup>.

De modo similar, en el ámbito de las políticas habitacionales, su propuesta consistía en que el Estado termine de producir y distribuir las viviendas y, a su vez, cambiar el sistema de subsidios por uno nuevo, que debería ser “*inversamente proporcional a la capacidad de pago del individuo*”, quien, bajo esta lógica, siempre deberá financiar la vivienda, mayoritariamente, con un porcentaje de sus ahorros. En un artículo de 1978 lo describe en los siguientes términos:

Así mismo, el Estado dejó de construir sus propias viviendas y procedió a comprarlas ya terminadas, en grupos pequeños, con lo cual no solo abarato sus costos, sino que permitió un aprovechamiento más integral del terrenos interiores subutilizados hasta la fecha. Dicha medida es de carácter transitorio, mientras opera de lleno el mecanismo del subsidio a la vivienda, que apunta directamente al individuo, en función de su grado de necesidad: darle parte de los medios que le faltan para adquirir una vivienda<sup>223</sup>.

Por último, en el ámbito socio-laboral, además de defender el Programa de Empleo Mínimo (PEM)<sup>224</sup> -puesto en ejecución por dictadura desde 1975-, se aboga por una reforma previsional que elimine el sistema de reparto y de cajas previsionales, suprimiendo así el llamado “*impuesto al trabajo*”, y estableciendo de manera simultánea un sistema de capitalización o ahorro individual. Este nuevo sistema debería funcionar a través de corporaciones privadas de libre afiliación –como fueron posteriormente las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP’s)-, que serían las encargadas de la administración de los recursos provenientes de las cuentas individuales de los ahorrantes, los que, a su vez, serían colocados en el mercado de capitales<sup>225</sup>. Como se sabe, en gran medida, esta propuesta fue llevada a la práctica con la reforma previsional de 1980, impulsada por el entonces Ministro de Trabajo José Piñera.

De manera anexa, en el campo sindical, la idea de Kast consistía en corregir lo que -como vimos anteriormente- era, a su juicio, un movimiento sindical corrompido y degenerado por la influencia de los partidos políticos. Esto se lograría, desde su óptica, estableciendo medidas como: a)

---

<sup>221</sup> *Política de matrículas y financiamiento en las universidades chilenas*, ODEPLAN, Departamento de Estudios, Mayo 1974, *Ibíd.*, p.87.

<sup>222</sup> Véase Schultz, Teodoro, *La educación y el desarrollo económico*, en Boletín de la Universidad de Chile, N°26, noviembre de 1961, pp.13-20. También, Villalobos Monroy, Guadalupe; Pedroza Flores, René, *Perspectivas de las teorías del capital humano. Acerca de la relación entre educación y desarrollo económico*, Tiempo de Educar, vol.10, núm. 20, julio-diciembre 2019, pp.276-306, Universidad Autónoma del Estado de México.

<sup>223</sup> *Crecer armónicamente*, Revista Negocios, N°4, septiembre de 1978, Burdiles, Hernán, *óp. cit.*, p.259.

<sup>224</sup> *Redistribución del ingreso: críticas inconsistentes*, Revista La Bolsa, N°11, Agosto de 1977, *Ibíd.*, p.150.

<sup>225</sup> *El sector previsional como inversionista institucional en el mercado de capitales*, Banco Central de Chile, Estudios Monetarios V, 1976, *Ibíd.*, pp.95-105.

votaciones secretas; b) libertad de afiliación; c) soberanía de los afiliados sobre la cantidad y forma del aporte de las cuotas sindicales; d) la soberanía de los sindicatos para formar parte de federaciones y confederaciones y; e) el derecho a huelga de trabajadores y del *lock-out* patronal. Estas transformaciones permitirían, según Kast, el desarrollo de un “*esquema de verdadera y completa libertad sindical*”<sup>226</sup>. En gran medida, este esquema de sindicalismo, fue recogido por el Plan Laboral, impulsado por la dictadura desde 1979.

Al analizar los documentos oficiales producidos por ODEPLAN durante el periodo en que Miguel Kast se desempeñó en esta institución<sup>227</sup>, es posible apreciar una adopción, en términos generales, de su discurso. Tanto la posición crítica en torno a la política económica y social vigente hasta 1973, como la defensa de las medidas económicas adoptadas principalmente desde 1975, aparecen recogidas en dichos documentos<sup>228</sup> y, además, se aboga por la implementación de las reformas socio-laborales que aun se encontraban en discusión, sobre las cuales, para este periodo, aun no había una posición resulta dentro del gobierno. Haciendo uso del “*principio de subsidiariedad del Estado*” y, en general, del discurso oficial del régimen, expresado en la “*Declaración de Principios*” y en los “*Objetivos Nacionales*”, se defendía el proceso de privatización de la economía y la correlativa entronización del mercado como el mecanismo más eficiente y equitativo en la asignación de los recursos. Por ejemplo, con respecto al Estado, se señalaba que su principal función sería la de “*impulsar y orientar permanentemente la acción del sector privado*”. Bajo esta interpretación, el rol subsidiario supone que el libre despliegue de la iniciativa privada forma el principal motor económico del país. Según reza el documento:

Estos principios, que deben regir la acción del Estado y en especial el principio de subsidiariedad, suponen la existencia de un sector privado con iniciativa y el derecho a la libre acción en el campo económico sin más restricciones que las que exige en bien común.

La posibilidad de que los particulares puedan emprender actividades productivas y el reconocimiento del derecho de propiedad privada, permiten incorporar al proceso de desarrollo la capacidad creadora de los particulares en el terreno empresarial, laboral y en general en los múltiples ámbitos de expresión y participación individual<sup>229</sup>.

Más adelante, en el mismo documento, refiriéndose al papel del mercado en el desarrollo económico, se sostiene que:

La Estrategia de Desarrollo utiliza el mercado como herramienta fundamental para determinar la asignación de recursos, lo cual se logra mediante un adecuado funcionamiento del sistema de precios. El Estado velará para que la operatoria de los mercados sea eficiente, corrigiéndola en caso de que ella presente elementos monopólicos, oligopólicos u otras distorsiones semejantes<sup>230</sup>.

---

<sup>226</sup> *Miedo a la libertad*, Diario El Mercurio, 18 de marzo de 1979, *Ibíd.*, p.215.

<sup>227</sup> Entre los documentos consultados, destacamos *Plan Nacional Indicativo de Desarrollo 1978-1983*, ODEPLAN, noviembre de 1978, y una versión más acotada en *Plan Nacional Indicativo de Desarrollo 1979-1983*, Editorial Universitaria, Santiago, 1979. También, *La experiencia de la planificación regional en Chile (La planificación regional como instrumento de desarrollo)*, ODEPLAN, 1977.

<sup>228</sup> Véase *Plan Nacional Indicativo de Desarrollo 1979-1983*, capítulo I, *Ibíd.*, pp.11-19.

<sup>229</sup> *Ibíd.*, p.21.

<sup>230</sup> *Ibíd.*, p.22.

Lo hasta ahora expuesto, nos permite proponer que, a través de la influencia de Miguel Kast, ODEPLAN se convirtió, en este periodo, en uno de los principales reductos dentro del aparato estatal, desde donde el grupo Chicago-gremialista, pudo irradiar sus planteamientos e incidir en las políticas económicas y sociales que la dictadura cívico-militar estaba implementando.

#### **4.3. El rol de ODEPLAN en el despliegue de la estrategia hegemónica del neoliberalismo durante la primera etapa de la dictadura cívico-militar**

Como fue planteado en el capítulo anterior, desde la óptica de esta investigación, el rol cumplido por ODEPLAN durante este periodo se inserta dentro de la “estrategia hegemónica” desplegada por el grupo Chicago-gremialista -en este caso, dentro del aparato estatal-, que tenía como principal objetivo controlar la dirección del proyecto de modernización capitalista, impulsado por régimen dictatorial.

Habitualmente, el concepto “hegemonía” ha sido definido como “*dirección política o dominación*”, tanto en las relaciones interestatales, como también entre las distintas clases sociales, dentro de un mismo Estado. El origen histórico del concepto se ubica en la Grecia antigua, apareciendo como un sustantivo abstracto en la obra de Herodoto, refiriéndose al liderazgo dentro de una alianza entre las ciudades-Estado, con el objetivo de alcanzar un fin común, especialmente de carácter militar. Desde sus orígenes el término *hêgemonía*, entendido como “*apego y consentimiento*”, cohabitó con otro concepto relacionado, *arjê*, el cual significaba “*superior autoridad y dignidad coercitiva*”, distinción que apareció, con cierta claridad, en los escritos de Tucídides. Su adopción, en el lenguaje político moderno, se encuentra en la historiografía nacionalista y liberal alemana del siglo XIX, combinando los estudios clásicos con el debate en torno al papel de Prusia en el proceso de unificación nacional de Alemania. Posteriormente, a principios del siglo XX, el concepto de hegemonía (*gegemonia*) fue utilizado en los debates políticos en el seno de la socialdemocracia rusa pero haciendo referencia a la relación entre las distintas clases sociales dentro de un Estado, específicamente, en la primacía del proletariado en la lucha revolucionaria contra el zarismo. Durante la década de 1920, la acepción rusa de hegemonía tuvo una difusión internacional en los documentos de la Comintern y, de esa manera, el concepto fue asimilado por el pensador marxista y dirigente político comunista italiano Antonio Gramsci, con quien se asocia hasta la actualidad<sup>231</sup>.

En la obra de Gramsci, el concepto adquiere una mayor complejidad, formando parte de una “*teoría marxista ampliada del Estado*”, entendido este último como la suma de la “*sociedad política*” y la “*sociedad civil*”<sup>232</sup>. Según sostiene Perry Anderson, la innovación de Gramsci estriba en haber empleado el término, desarrollando un tipo de “*análisis diferenciado de las estructuras del poder burgués en Occidente*”<sup>233</sup>, para lo cual la teoría gramsciana de la hegemonía, contiene tanto los elementos analíticos de coerción como los de consenso, asociados al concepto<sup>234</sup>. Como plantea Raymond Williams, en la obra de Gramsci, el concepto de hegemonía va más allá del ámbito concerniente al “*control político directo*” y busca “*designar una dominación mas general entre*

---

<sup>231</sup> Williams, Raymond, *Marxismo y literatura*, Barcelona, Ediciones Península, 2000, p.129. Anderson, Perry, *La palabra H. Pericias de la hegemonía*, Madrid, Akal, 2017. *Las antinomias de Antonio Gramsci. Estado y revolución en Occidente*, op. cit.

<sup>232</sup> Coutinho, Carlos Nelson, *Marxismo y política. La dualidad de poderes y otros ensayos*, Santiago, LOM Ediciones, 2011, p.47.

<sup>233</sup> Anderson, Perry, *Las antinomias de Antonio Gramsci...*, op. cit.

<sup>234</sup> Sobre las fluctuaciones entre los binomios “Estado-sociedad civil”, “coerción-consenso”, y “dominación-dirección” en la obra de Gramsci, véase Ídem.

*cuyos rasgos clave se cuenta una manera particular de ver el mundo y la naturaleza y las relaciones humanas*<sup>235</sup>.

Es así como, en algunos pasajes de la obra del pensador sardo, se articulan ciertos planteamientos teóricos que, a nuestro juicio, tienen gran validez para el estudio crítico del proceso de conformación del grupo Chicago-gremialista y del “*movimiento histórico colectivo*” que llevo a la imposición del neoliberalismo como el proyecto global del régimen. Según Gramsci:

Las ideologías previamente desarrolladas se transforman en “partido”, entran en conflicto y confrontación, hasta que solo una de ellas, o al menos una sola combinación, tiende a prevalecer, imponiéndose y propagándose a través de la sociedad. De este modo. Consigue no sólo una unificación de los objetivos económicos y políticos, sino también la unidad intelectual y moral, planteándose todas las cuestiones sobre las que surge la lucha no en un plano corporativista, sino universal. Crea así la hegemonía de un grupo social fundamental sobre una serie de grupos subordinados<sup>236</sup>.

En otro lugar plantea que:

Se podría estudiar en concreto la formación de un movimiento histórico colectivo, analizándolo en todas sus fases moleculares, lo que habitualmente no se hace porque tornaría pesado el análisis [...] Es el problema que modernamente se expresa en términos de partido o de coalición de partidos afines: como se inicia la constitución de un partido, de qué modo se desarrolla su fuerza organizada y su influencia social, etc. Se trata de un proceso molecular, minucioso, de análisis extremo, capilar, cuya documentación está constituida por una cantidad interminable de libros y folletos, de artículos de revistas y periódicos, de conservaciones y debates orales que se repiten infinidad de veces y que en su conjunto gigantesco representan este lento trabajo del cual nace una voluntad colectiva con cierto grado de homogeneidad, con el grado necesario y suficiente para determinar una acción coordinada y simultánea en el tiempo y en el espacio geográfico en el que se verifica el hecho histórico<sup>237</sup>

En nuestro análisis del papel que tuvo ODEPLAN dentro del proceso en el cual el neoliberalismo se impuso como el proyecto global del régimen, hacemos uso del concepto de hegemonía circunscribiéndonos al componente de consenso o convencimiento relacionados con este. En ese sentido, consideramos que, en el caso de la institución estudiada, el grupo Chicago-gremialista consigue exitosamente desplegar, desde el aparato estatal, una estrategia hegemónica, contribuyendo en disuadir al conjunto de las elites decisorias, tanto civiles como militares o, por lo menos, a un segmento importante de ellas, haciendo viable su proyecto a largo plazo.

Cabe señalar que, en este contexto político dictatorial, conseguir la asimilación consensuada de la visión de mundo del neoliberalismo en los grupos subordinados, no era una necesidad imperiosa para el sector Chicago-gremialista, ya que la dictadura consiguió anular cualquier oposición o contra-hegemonía, proveniente desde los grupos subalternos, reservando para estos la coerción estatal, por la vía de la represión –tortura, desaparición y prisión política-, junto con proscribir a las organizaciones obreras y de izquierda, que eran sus representantes orgánicos. Un hecho que nos permite verificar este planteamiento, se encuentra en la reunión realizada en palacio de gobierno de cerro Castillo, Viña del Mar, el día 6 de abril 1975. Esta tuvo por objetivo coordinar la aplicación

---

<sup>235</sup> Williams, Raymond, *Palabras Claves. Un vocabulario de la cultura y la sociedad*, Buenos Aires, Nueva Visión, 2003, pp.155-156.

<sup>236</sup> Citado por Anderson, Perry, *Las antinomias de Antonio Gramsci*, op. cit.

<sup>237</sup> Gramsci, Antonio, *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*, traducción y notas de José Aricó, Madrid, Nueva Visión, 1980, p.99.

de la política de shock, materializada en el Decreto Ley N°966 (Plan de Recuperación Económica). En dicha reunión, participaron, además de los miembros de la Junta, destacados economistas neoliberales, liderados por Roberto Kelly y un grupo de militares, entre los que se encontraba Manuel Contreras, Director Ejecutivo de la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA). Según lo formulado por Jorge Olgún, este organismo “*debía reprimir todo intento de subversión social a la aplicación de las nuevas políticas públicas de corte neoliberal*”<sup>238</sup>. Tomando en consideración esta premisa, repetimos que nuestro análisis se restringe al estudio de los mecanismos a través de los cuales el neoliberalismo se impone, por la vía del convencimiento, como la visión de mundo prevaleciente en las elites decisorias del régimen dictatorial.

Según lo constatado en el capítulo anterior, la oposición hacia la implementación de las políticas económicas y sociales de matriz neoliberal emanó, con especial énfasis, desde el grupo de oficiales de tendencia “nacional-desarrollista”, entre los que destacaba, particularmente, el general Gustavo Leigh, miembro de la Junta de Gobierno, como también el Comité Asesor de la Junta (COAJ), instancia exclusivamente militar, establecida por el D.L. N°460 de mayo de 1974. Esta instancia contaba con miembros de las distintas ramas militares y carabineros, con una importante presencia del ejército. Actuaba como una suerte de Estado Mayor y cumplía funciones de orden consultivo y de carácter técnico, estudiando los distintos programas y proyectos legislativos. Según relata Arturo Fontaine Aldunate, Roberto Kelly percibió de manera negativa la creación del COAJ, dando a conocer sus reparos en cuanto a la posible duplicidad de funciones, tomando en consideración el papel asesor que también le correspondía a ODEPLAN<sup>239</sup>. De este modo, el grupo de militares de tendencia “nacional-desarrollista”, organizados institucionalmente en torno al COAJ, se convirtió en uno de los principales escollos dentro del gobierno, para la imposición definitiva del neoliberalismo y, particularmente, para la aplicación de las políticas formuladas por los economistas de ODEPLAN.

Además, se deben mencionar las posiciones refractarias provenientes de CORFO, institución que en este periodo estaba encargada de llevar a cabo el proceso de privatización de las empresas públicas. Como se manifestó en el capítulo anterior, si bien bajo la dirección de Luis Danus y Javier Palacios CORFO llevó a cabo una política privatizadora que afectó a un importante número de empresas, esto no significaba una adopción de los planteamientos de los economistas neoliberales, quienes abogaban por una mayor velocidad y profundidad en el proceso privatizador, tal como terminó ocurriendo durante la ola privatizadora de la década del 80.

Otra de las instituciones que mantuvo un cierto grado de disidencia inicial hacia el enfoque económico neoliberal fue el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, bajo el liderazgo de Nicanor Díaz Estrada, principal impulsor del Estatuto Social de Empresas. Por último debemos mencionar la resistencia inicial presente en la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA) creada en diciembre de 1973, encargada de llevar a cabo el proceso de regionalización.

Considerando que para este periodo aun existía una importante presencia de voces opositoras y ciertas aprensiones hacia las medidas de corte neoliberal -fundamentalmente desde el mundo militar-, resultaba imperioso para el grupo Chicago-gremialista desplegar una estrategia

---

<sup>238</sup> Olgún, Jorge, op. cit., p.208. Véase también, Amoros, Mario, *Pinochet. Biografía militar y política*, Santiago, Ediciones B, 2019, especialmente capítulo dedicado a la política de shock.

<sup>239</sup> Fontaine A., Arturo, op. cit., p.73.

hegemónica que posibilitara la imposición definitiva de sus planteamientos, para lo cual ODEPLAN contribuyó con sus distintas funciones<sup>240</sup>.

La primera de ellas consiste en la realización de los distintos estudios necesarios para formular las “*reformas económicas fundamentales*” de diversa índole, los cuales fueron elaborados por el reestructurado Departamento de Estudios, bajo el liderazgo de Kast. Según lo sostenido por Joaquín Lavín, cercano colaborador de la dictadura cívico-militar, el origen de la mayoría de las reformas económicas implementadas por el régimen, fueron diseñadas en esta institución:

La realidad –*sostiene Lavín*– es que gran parte de las principales reformas económicas de fondo realizadas durante la actual administración, partieron siendo estudiadas y analizadas en Odeplán.

Este es el caso de la política arancelaria, la reforma tributaria, la reducción del gasto público, la reforma previsional, los cambios en la legislación laboral y la reasignación del gasto social, entre otras grandes reformas efectuadas desde 1973 en adelante. Todos estos estudios se realizaron en Odeplán y muchas veces eran los economistas de dicha oficina los que se encargaban también de implementarlos, repartiéndose en diferentes cargos de la administración pública<sup>241</sup>.

Otro colaborador del régimen, Arturo Fontaine Aldunate, plantea algo similar:

ODEPLAN es el primero y a veces el único en formular o a lo menos anticipar los proyectos de reforma arancelaria, reforma tributaria, régimen de comercio exterior, régimen laboral, reforma previsional, empresas públicas, iniciativas diversas sobre desregulaciones, mapa de extrema pobreza y muchos otros. Está, además, la atención de problemas de corto plazo. La Oficina elabora planes indicativos de mediano y largo plazo, que a su vez sirven para confeccionar los planes ministeriales, que fijan tareas específicas a los distintos servicios. En el campo regional están las “Estrategia regional a nivel nacional” y la organización de los SERPLAN (Secretaría Regional de Planificación) como organismos asesores de los Intendentes Regionales<sup>242</sup>.

La temprana capacidad de desarrollar estudios, para las distintas reformas económicas y sociales, se puede apreciar en un trabajo realizado en 1974 en torno a un nuevo sistema previsional. Este estudio sirvió de base para la reforma económica que, posteriormente, fue impulsada por José Piñera. En el estudio inicial de ODEPLAN se proponía la capitalización individual, se rechazaba el sistema de reparto y se planteaba la creación de las Asociaciones de Ahorro Previsional (AAP), similares de las futuras Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)<sup>243</sup>.

Esta gran capacidad de incidencia intersectorial, tanto en el diseño como en la implementación de las reformas de los distintos ministerios, fue fortalecida por su papel como Secretaría Técnica del Comité Económico y del Comité Social de Ministros, coordinando las políticas económicas de los distintos ministerios, asesorando directamente a la Junta de Gobierno y, por lo tanto, disputando ese último campo de acción con el Comité Asesor de la Junta, instancia exclusivamente militar y de tendencia “nacional-desarrollista”.

---

<sup>240</sup> Carlos Huneeus organiza las acciones de ODEPLAN en tres funciones principales, distinción que utilizamos en nuestra exposición. Véase Huneeus, Carlos, *El régimen de Pinochet*, op. cit., p.415.

<sup>241</sup> Lavín, Joaquín, op. cit., p.46.

<sup>242</sup> Fontaine Aldunate, Arturo, op. cit., pp.45-46.

<sup>243</sup> Infante, María Teresa, Larroulet, Pedro, Naranjo, Carolina y Kast, Miguel, *Estudio sobre reforma previsional*, mimeo, ODEPLAN, 1974. Citado por Huneeus, Carlos, *Tecnócratas y políticos en un régimen autoritario...*, op. cit., p.147.

Como señala Iván Lavados, junto con mantener la estructura jurídica adquirida desde su creación, en este periodo, ODEPLAN consigue aumentar su poder de decisión, en ámbitos tan variados como en: a) el presupuesto del Estado para los Sectores Sociales; b) llevando la contabilidad social del país; c) manejando el Fondo de Desarrollo Social; d) participando en el nombramiento de los Jefes de Servicio del Sector Social (SENAME, JUNJI, organismos de Educación, Salud, Vivienda, JUNAEB, etc.); e) la coordinación del proceso de regionalización; f) siendo la autoridad máxima de la política económica exterior, en el manejo de la cooperación técnica internacional y en la conducción de los estudios de factibilidad social y económica, y; g) en la fiscalización de la administración del Estado a través del control de los Programas Ministeriales<sup>244</sup>.

Un ejemplo de la asimilación del neoliberalismo en la estructura administrativa de la dictadura se encuentra en el caso de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA), institución encargada de llevar a cabo el proceso de regionalización, dirigida por un militar originalmente de tendencia estatista, como era el caso del general Julio Canessa. Inicialmente el proceso regionalizador estuvo influenciado por principios ideológicos de matriz nacionalista, pero con posterioridad a 1975 y bajo el influjo de ODEPLAN esta institución sufrirá una conversión hacia los planteamientos neoliberales, los que terminarán repercutiendo en el proceso de regionalización y de reforma de la administración pública<sup>245</sup>. Como señala Jorge Olguín, tanto Canessa, como el Ministro de Salud Fernando Mathei (1976-1978) y la Ministra de Justicia Mónica Madariaga (1977-1983), fueron convencidos por Miguel Kast, mientras este lideraba ODEPLAN, de las ventajas socioeconómicas del neoliberalismo<sup>246</sup>.

Todo lo antes expuesto da cuenta de la efectividad que, desde nuestro ángulo, tuvo ODEPLAN en conseguir el manejo en la dirección de las reformas políticas y económicas de distinta índole, gracias a su gran influencia intersectorial, expresada en la amplia incidencia que tuvo en los distintos ministerios y áreas del aparato burocrático de la dictadura.

La segunda función de ODEPLAN consistía en la implementación de políticas sociales de corte neoliberal, basadas en la focalización del gasto social y la evaluación social de proyectos de inversión. Según vimos anteriormente, las nociones de focalización del gasto en materia social y de evaluación social de proyectos, bajo criterios de rentabilidad, en términos de costos y beneficios, se encuentran en el centro del discurso de Kast. Tanto el antes mencionado Lavín, como Sergio De Castro, líder del grupo de economistas formados en Chicago, reconocen la importancia que tuvo el trabajo de Miguel Kast en la introducción de los criterios de “eficiencia económica” y “focalización” en la configuración de las políticas sociales<sup>247</sup>. Uno de los principales instrumentos diseñados para este fin fue el *Mapa de la Extrema Pobreza* (MEP), elaborado por el Instituto de Economía de la Universidad Católica, bajo la dirección de Sergio Molina. Este estudio, aparecido en 1974, fue desarrollado basándose en los datos entregados por el censo de 1970 y tenía como objetivo identificar y localizar geográficamente a los sectores más pobres del país, clasificando su

---

<sup>244</sup> Lavados, Iván, *Evolución de las políticas sociales en Chile 1964-1980*, Santiago, CEPAL-ILPES-UNICEF, 1983, p.68.

<sup>245</sup> Véase al respecto, Oficina de Planificación Nacional, *La experiencia de la planificación regional en Chile (La planificación regional como instrumento de desarrollo)*, Santiago, 1977.

<sup>246</sup> Olguín, Jorge, op. cit., pp.208-209.

<sup>247</sup> Lavín, Joaquín, op. cit., p.47. De Castro, Sergio, *El idealismo de un hombre práctico*, en *La pobreza: Desafíos de Ayer y Hoy*, Fundación Libertad y Desarrollo, Fundación Miguel Kast, Santiago, 1994, p.163.

situación socioeconómica, a través de indicadores vinculados con el acceso a bienes y servicios por parte del grupo familiar, principalmente, en lo relativo a las características de la vivienda<sup>248</sup>.

La información recolectada por el MEP sirvió como base para el diseño de políticas que buscan “superar la extrema pobreza”, por medio de dispositivos guiados por los criterios de eficiencia económica y focalización del gasto social. Según Cristian Larroulet -economista formado en Chicago y funcionario de ODEPLAN en el periodo estudiado-, las políticas sociales impulsadas por ODEPLAN, estaban centradas en la inversión de recursos en tres ámbitos: a) “capital humano”, tales como atención primaria materno-infantil, alimentación complementaria, atención preescolar, educación básica y media, etc.; b) “activos físicos”, particularmente en el ámbito de la vivienda, acceso a agua potable, alcantarillado y saneamiento de títulos de dominio; y c) “políticas asistenciales”, como el subsidio único familiar y el programa de empleo mínimo<sup>249</sup>. Particularmente, en el campo educativo, las medidas implementadas buscaban disminuir la deserción y la repetición escolar, y conseguir que la mayoría de la población, especialmente los sectores marginales, posean educación básica, junto con asegurar la “igualdad de oportunidades”, por medio del financiamiento directo a la demanda. En la “*Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y Social*” (1977), se establece como objetivo:

...hacer efectiva la obligación legal de que el 100% de la población posea educación básica completa y garantizar la igualdad de oportunidades, asumiendo el Estado la responsabilidad de financiar los costos de la educación a quienes no tengan recursos suficientes para hacerlo, independientemente del tipo de establecimiento que el individuo y sus apoderados elijan para obtenerla<sup>250</sup>.

En general, la política educativa propuesta por el sector neoliberal, siguiendo el principio de subsidiariedad, estaba direccionada a incentivar la iniciativa particular, por medio del *voucher* o cheque educativo, mecanismo que se verá reforzado por el decreto ley que, desde 1980, fijaba la normativa para el funcionamiento de la educación particular subvencionada. Todo esto, dentro de un contexto de disminución del gasto público, que afectó especialmente a las universidades<sup>251</sup>.

Dentro del ámbito institucional, se debe destacar que, como parte del proceso de regionalización, se crearon las Secretarías Regionales Ministeriales, las cuales asumían la mayoría de las atribuciones administrativas en materia de educación. Por otro lado, se buscaba incentivar el traspaso de los establecimientos educacionales a las municipalidades, proceso que se terminó llevando a cabo durante la década de 1980<sup>252</sup>.

A la larga, el modelo educativo propuesto por el sector neoliberal propició la estructuración de un verdadero “mercado educativo”, que consiguió perpetuarse sustentado en el “derecho preferente” de

---

<sup>248</sup> Véase Molina, Sergio y otros, *Mapa de la Extrema Pobreza*, ODEPLAN, Instituto de Economía de la Universidad Católica, Documento de Trabajo N°29, Santiago, 1974, p.4. Este mecanismo de asignación social de recursos tendrá continuidad con la creación de los Comités de Asistencia Social, junto con la elaboración de la Ficha CAS y más tarde la encuesta CASEN (1985).

<sup>249</sup> Larroulet, Cristian, *EL diagnóstico del 70, las nuevas realidades y desafíos en la lucha por erradicar la extrema pobreza*, en V.V.A.A., *La pobreza: Desafíos de Ayer y Hoy*, op. cit., p.60.

<sup>250</sup> Lavados, Iván, op. cit., p.85.

<sup>251</sup> *Ibíd.*, p.86.

<sup>252</sup> *Ibíd.*, p.88. Sobre el traspaso de los servicios sociales hacia las municipalidades véase Valdivia, Verónica; Álvarez, Rolando; Donoso, Karen, *La alcalización de la política. Los municipios en la dictadura pinochetista*, Santiago, LOM Ediciones, 2012.

los padres de educar a sus hijos y en la “libertad de enseñanza”, principios establecidos por la Constitución de 1980<sup>253</sup>.

Otro ejemplo de la imposición del neoliberalismo, en el campo de las políticas sociales diseñadas por ODEPLAN, se observa en el área de la vivienda. Durante este periodo se instauró un nuevo sistema, en el cual se establecía que “*la vivienda es un derecho que se adquiere con el ahorro de la familia, que el Estado reconoce y comparte*”<sup>254</sup>. En ese sentido, el Estado dejó de construir y asignar las viviendas, para pasar a responder a las demandas habitacionales a través de un sistema de subsidio habitacional directo<sup>255</sup>, que funcionaba como un complemento para la adquisición de la vivienda, la cual era financiada, en gran medida, con los recursos de la familia. A su vez, se creó un Sistema Único de Postulación, que consideraba el ingreso familiar como un aspecto determinante en la adquisición del subsidio<sup>256</sup>. De este modo, se implementó una política social focalizada en los sectores de menores ingresos del país, quienes, por otro lado, debían aportar con un porcentaje importante de los recursos para la adquisición de un hogar definitivo. Bajo estos mecanismos, se terminó por excluir, en el acceso a una vivienda, a los sectores de ingresos medios o que se encontraban por sobre la “línea de la pobreza”, como también a los grupos sociales que carecían de capacidad ahorro.

De manera paralela se crearon programas para la elaboración de “casetas sanitarias” (con agua potable, alcantarillado y electricidad), como “solución transitoria” en la obtención de un hogar y en remplazo de las viviendas autoconstruidas -“callampas”-, que se asentaban, generalmente, en las “tomas” de terrenos.

Este nuevo enfoque de la política habitacional, se materializó en 1975, con la Ley de Vivienda Social<sup>257</sup> que tenía como objetivo, según afirma Cesar Leyton, “*imponer las normas del mercado sobre la base de la segregación social*”, bajo un contexto en el cual proliferaron las erradicaciones de pobladores de campamentos ubicados, principalmente, en las comunas acaudaladas de la ciudad de Santiago, hacia otras más pobres y periféricas, provocando un verdadero *apartheid* social<sup>258</sup>.

---

<sup>253</sup> Constitución Política de la República, Art. 19 N° 10 y 11, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2012, pp.16-17.

<sup>254</sup> MINVU, *Antecedentes para la preparación del Mensaje Presidencial 1977*, N°85, octubre 1977. Citado por Lavados, Iván, op. cit., 144.

<sup>255</sup> Según Alan Gilbert “*La ligazón entre ODEPLAN, la nueva política de vivienda y... Miguel Kast queda claramente establecida en una publicación sobre la historia de la política habitacional chilena de la Cámara Chilena de la Construcción: ... [fue] Miguel Kast, subdirector de ODEPLAN, quien propuso terminar con el uso de subsidios cruzados.... Así nació el sistema de subsidios habitacionales que continúa hasta hoy y que ha significado un cambio trascendental...*”, *Power, ideology and the Washington consensus: the development and spread of Chilean housing policy*, Future Governance Paper #4, november, 2001, University College, London. Citado por Burdiles, Hernán, op. cit., p.18.

<sup>256</sup> Lavados, Iván, op. cit., 144.

<sup>257</sup> D. L. 1088, julio de 1975, *Aprueba programa de viviendas sociales*, disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6477>, consultado el 23.06.2020.

<sup>258</sup> Leyton, Cesar, *Geopolítica y ciudad gueto: erradicación eugenésica en la dictadura militar*. Santiago de Chile 1973-1990, en Leyton, Cesar, Palacios, Cristian; Sánchez, Marcelo (ed.), *Bulevar de los pobres. Racismo científico, higiene y eugenesia en Chile e Iberoamérica, siglos XIX y XX*, Santiago, Ocho Libros Editores, 2015.

Fue así como, bajo el influjo de ODEPLAN en el diseño e implementación de las políticas sociales, desarrolladas durante la segunda mitad de la década de 1970, los economistas neoliberales consiguen hacer hegemónico, dentro de las elites de gobierno, su enfoque particular en el modo en que el Estado, asumiendo su papel redistributivo, se debía hacer cargo de resolver las demandas sociales provenientes de los sectores populares. Esto, a través de mecanismo que, como vimos, se fundamentaban en la focalización del gasto social, por la vía del subsidio directo a la demanda, lo cual, a la larga, significó el traspaso de importantes recursos desde el sector público al privado. Fue así como, este último, se vio profundamente beneficiado con las medidas neoliberales en materia social, que se expresaron, concretamente, en la privatización de los servicios sociales y la mercantilización de ámbitos de la vida social que hasta ese momento no se encontraban sujetas a la lógica del mercado, articulándose, de este modo, un fenómeno que, en su análisis de la imposición global del neoliberalismo, David Harvey a definido como de “*acumulación por desposesión*”<sup>259</sup>.

Una última función, pero no menos importante, tiene que ver con el reclutamiento de funcionarios para la administración pública. Este ámbito tuvo particular relevancia, en cuanto, el grupo Chicago-gremialista consiguió, por medio de ODEPLAN, insertar dentro del aparato burocrático del régimen, a un cuerpo permanente de profesionales -principalmente economistas e ingenieros- a fines con sus planteamientos políticos y económicos.

En algunos de los trabajos antes aludidos, se destaca el papel desempeñado por Miguel Kast en la labor de incorporar nuevos cuadros en el gobierno, transmitiendo la imagen de un “gran reclutador” o “evangelizador”<sup>260</sup>. Sin embargo mas allá de las cualidades personales atribuibles a su figura, desde nuestra óptica, resulta mucho más determinante para este propósito, el haber contado con una estructura institucional con las características de ODEPLAN, que disponía de considerables recursos y una importante capacidad de injerencia para estos fines, lo cual fue utilizado políticamente y de manera discrecional por el grupo Chicago-gremialista. El trabajo de ODEPLAN en esta materia tuvo como resultado la configuración de una nueva elite burocrática, a fin a las ideas de este sector: los llamados “ODEPLAN Boys”. Según Carlos Huneeus:

Kast se destacó por la eficacia mostrada en el reclutamiento de profesionales para trabajar en el Gobierno, lo que fue de enorme importancia política; pues, por un lado, los militares podían constituir nuevos equipos de Gobierno y, por otro, los ministros necesitaban personal que ocupara los puestos de autoridad y asesoría. Kast dedico tiempo y energía a convocar a numerosos economistas, ingenieros y abogados a trabajar en ODEPLAN o en otros organismos del Estado. ...Esta labor la oriento según un doble objetivo: ayudar al Gobierno y fortalecer al gremialismo, privilegiando profesionales afines a este movimiento y desplazando a personeros de derecha no simpatizantes de las ideas de Jaime Guzmán<sup>261</sup>.

Una instancia de gran relevancia, para el proceso de formación de cuadros, era el sistema de asignación de becas con el que contaba ODEPLAN, para la realización de estudios de posgrado en los Estados Unidos y Europa, destinadas a jóvenes profesionales, por medio de su Departamento de Asistencia Técnica Internacional. Desde 1981 el sistema se formalizó con la creación del programa de Becas Presidente de la Republica, de gran utilidad para el grupo Chicago-gremialista, en cuanto

---

<sup>259</sup> Harvey, David, *El nuevo imperialismo*, Madrid, Akal, 2003.

<sup>260</sup> Lavin, Joaquin, op. cit., p.65. De Castro, Sergio, *El idealismo de un hombre práctico*, en V.V.A.A., *La pobreza: Desafíos de Ayer y Hoy*, op. cit., p.162.

<sup>261</sup> Huneeus, Carlos, *El régimen de Pinochet*, op. cit., p.404.

les permitía incidir en la formación de profesionales, particularmente, en la Universidad de Chile, institución en donde carecían de influencia<sup>262</sup>.

Otro programa impulsado por ODEPLAN, relacionado con la capacitación de personal de la administración pública en el área de evaluación social de proyectos, fue desarrollado en colaboración con el Instituto de Economía de Universidad Católica, bajo el patrocinio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y dirigido por Ernesto Fontaine, uno de los primeros economistas chilenos formados en Chicago, que entre 1971-1976 se desempeñó en la Organización de Estados Americanos (OEA), dirigiendo programas de asistencia técnica en evaluación social de proyectos y programación de inversiones. El convenio firmado en 1976 entre ODEPLAN y la Universidad Católica, consistía, por un lado, en el Programa de Adiestramiento en Preparación y Evaluación de Proyectos, el cual contaba con el Curso Interamericano en Preparación y Evaluación de Proyectos de Inversión (CIAPEP). Este programa buscaba formar a 135 profesionales, además de capacitar a más de 300 funcionarios de la administración pública, a nivel regional. La otra parte, consistía en el Programa de Postgrado en Preparación y Evaluación Socioeconómica, el cual tuvo alcance a nivel latinoamericano<sup>263</sup>. En general, este programa posibilitó, por un lado, una mayor influencia y despliegue territorial del enfoque económico neoliberal, por medio de la labor docente y la capacitación de funcionarios a nivel regional. Por otro lado, los distintos programas y convenios firmados entre ODEPLAN y la Universidad Católica, significaron el traspaso de un volumen considerable de recursos a esta casa de estudios<sup>264</sup>. Para Huneus, la continuidad del programa BID-CIAPEP, durante los gobiernos democristianos de la transición, se explicaría por su “calidad y eficiencia”<sup>265</sup>, lo cual, a nuestro juicio, da cuenta de una asimilación, por parte de las elites políticas de la transición, del enfoque neoliberal en el ámbito de la evaluación social de proyectos de inversión.

Forman parte de esta misma estrategia política, los ataques dirigidos hacia las visiones económicas alternativas al neoliberalismo ortodoxo de los Chicago Boys, como lo era el Centro de Estudios de Planificación de la Universidad Católica (CEPLAN) –de tendencia democratacristiana- y del Instituto de Economía de la Universidad de Chile. Estas acometidas tenían la intención de neutralizar la acción académica de estas instituciones e impedir su influencia, tanto en la opinión pública como en la Junta de Gobierno. Estos ataques, consistieron en la considerable disminución presupuestaria y el consiguiente despido de profesores del CEPLAN, hasta tener que verse obligados a establecerse como un centro de estudios fuera de la Universidad, en calidad de corporación privada, como lo fue la Corporación de Investigación Económica para Latinoamérica (CIEPLAN).

Por otro lado, el Instituto de Economía de la Universidad de Chile fue excluido de los proyectos de investigación encargados por ODEPLAN y el Ministerio de Hacienda, para terminar siendo intervenido y muchos de sus profesores despedidos<sup>266</sup>. Según sostiene José Edwards, a través de

---

<sup>262</sup> *Ibíd.*, pp.424-425.

<sup>263</sup> Huneus, Carlos, *Tecnócratas y políticos...*, op. cit., 153.

<sup>264</sup> Según Huneus entre 1973 y 1981 se firmaron 14 convenios entre ODEPLAN y la Universidad Católica, por un monto total de \$5.633.026.285, equivalentes a U\$12.658.261, entregados por el Estado y, en ese mismo periodo, ODEPLAN no firmó ningún convenio con el Instituto de Economía de la Universidad de Chile. op. cit., pp. 419-421.

<sup>265</sup> Huneus, Carlos, *Tecnócratas y políticos...*, op. cit., p.153.

<sup>266</sup> Huneus, Carlos, *El régimen de Pinochet*, op. cit., pp.407-411.

ODEPLAN, Miguel Kast desarrolló una “*política académica*” que afectó a la Universidad de Chile, reorientando los cursos de la Escuela de Economía “*incorporando nueva literatura para acomodarse a la transición desde una economía estatista hacia una de libre mercado*”; agrega Edwards que, además, se produjeron cambios en la planta de profesores, a la cual se integraron, Jorge Selume, Francisco Javier Labbé, Sergio Melnick y el mismo Kast como miembros *part-time*<sup>267</sup>. Esta transformación tuvo una gran relevancia, ya que los economistas neoliberales pudieron influir en una institución históricamente asociada al pensamiento estructuralista y desarrollista, consiguiendo neutralizar a esta corriente en el debate académico.

De esta manera, las tres funciones políticas, desempeñadas en conjunto por ODEPLAN, contribuyeron activamente en el despliegue de una estrategia hegemónica que, durante el periodo estudiado, llevó a la imposición de los postulados neoliberales en la dirección del proyecto de modernización capitalista de la dictadura cívico-militar, incidiendo en las decisiones cupulares, neutralizando visiones disidentes, desarrollando estudios económicos, diseñando programas en materia sociales y formando cuadros políticos afines. El actuar de esta institución fue, a nuestro entender, de gran relevancia para la hegemonía de las concepciones políticas del grupo Chicago-gremialista, que desde 1980 se hallaron sustentadas por la Constitución Política, aportando así en la creación de las condiciones necesarias para impulsar las modernizaciones que la dictadura cívico-militar llevó a cabo en su segunda etapa.

Considerando lo hasta ahora expuesto, es posible verificar que al momento de ser instaurada la dictadura los militares carecían de un proyecto monolítico a implementar, en cuanto las prioridades iniciales se encontraban, principalmente, en eliminar físicamente a los sujetos populares y mesocráticos, junto con desarticular el tejido social compuesto por las organizaciones de trabajadores y los distintos partidos y movimientos de izquierda, para lo cual exhibieron cuotas históricamente inéditas de brutalidad y violencia.

Según lo formulado, desde inicios de la década de 1970 los economistas neoliberales consiguieron insertarse exitosamente en el debate político de la derecha chilena, llegando a influir en el programa económico de la candidatura de Jorge Alessandri y, a la vez, tejer lazos extra instituciones con las Fuerzas Armadas, posibilitando incidir en las posiciones de un segmento de ellas. Fue así como, inmediatamente después de ser establecida la dictadura, los Chicago Boys logran ingresar al gobierno y de esa manera influenciar, hasta cierto punto, en las medidas económicas adoptadas por el régimen. Sin embargo, el neoliberalismo estaba lejos aún de posicionarse como la tendencia político-económica dominante y de convertirse en el principal sustrato ideológico del proyecto de modernización capitalista de la dictadura. Como fue planteado previamente, frente a la avanzada neoliberal surgieron posiciones opositoras desde la derecha nacionalista, con cierta presencia en el aparato burocrático del régimen y, fundamentalmente, desde el mundo militar, en donde prevalecía una corriente compuesta por el grupo de oficiales de tendencia “nacional-desarrollista”, portadores de un proyecto social que, en muchos sentidos, presentaba contradicciones con las propuestas del grupo Chicago-gremialista. Desde la perspectiva de este trabajo, la labor realizada por Miguel Kast al mando de ODEPLAN, en los términos expuestos a lo largo del capítulo, fue crucial en el proceso que llevó a la derrota de las corrientes refractarias y a la imposición definitiva de los planteamientos neoliberales, que difícilmente hubiesen conseguido influir, con la profundidad y alcance que

---

<sup>267</sup> Edwards, José, *Historia del pensamiento económico en Chile 1790-1970*, op. cit., p.393.

adquirieron en este periodo, al margen de la actividad política desempeñada por Kast dentro de esta institución.

## Conclusiones

En este trabajo nos hemos interrogado acerca del papel desempeñado por Miguel Kast en el liderazgo de ODEPLAN, dentro del proceso que llevó a la imposición del neoliberalismo como el proyecto global de la dictadura cívico-militar. Según lo señalado, al momento de establecerse el régimen dictatorial este carecía de un proyecto global monolítico, por lo cual desde ese momento se da inicio a una serie de disputas y controversias por el control político e ideológico de dicho proyecto.

En ese contexto los sectores neoliberales -representados por los Chicago Boys como sus principales intelectuales orgánicos- debieron desplegar una estrategia hegemónica que buscaba convencer al conjunto de las elites decisorias, tanto civiles como militares, en la adopción de los planteamientos formulados por los tecnócratas de Chicago. Desde esa perspectiva buscamos medir la magnitud del aporte realizado por Kast a la cabeza de ODEPLAN, en dicha estrategia hegemónica, es decir, de qué manera el trabajo de Kast contribuyó en hacer hegemónicos los postulados neoliberales dentro de las cúpulas de la dictadura cívico-militar.

La hipótesis que formulamos inicialmente postulaba que, mientras estuvo a cargo de ODEPLAN, Miguel Kast articuló un discurso “económico-admonitorio”, el cual estaba caracterizado por elaborar una crítica radical al modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y una paralela defensa de las medidas neoliberales adoptadas por el régimen en materia económica y social, especialmente desde la aplicación de la política de shock en 1975.

Además, propusimos que, dentro de la estrategia hegemónica del neoliberalismo, la contribución de Kast en ODEPLAN estribaba en su capacidad de crear programas específicos y, en general, por formular las bases conceptuales para las reformas económicas y sociales que la dictadura buscaba impulsar en su afán de desmontaje del modelo ISI. Para este objeto resultó ser de gran utilidad, a nuestro juicio, la peculiar preocupación de Kast por la formación de cuadros técnicos calificados, afines con sus ideas económicas y políticas, provenientes principalmente de la UC, quienes terminarían ocupando distintos puestos dentro del aparato burocrático del régimen.

Como pudimos constatar en las páginas anteriores, a la luz de los principales escritos de Kast, fue posible auscultar una radical crítica hacia el modelo ISI, articulada desde una óptica monetarista. En los distintos documentos analizados la evolución de la economía nacional era caracterizada por un crecimiento económico bajo, un sistema tributario distorsionado y políticas sociales ineficaces. Para el autor, el aumento del aparato estatal sería el principal responsable de la “inflación crónica” del país que, junto con las cotizaciones previsionales, operaban como impuestos regresivos que terminaron configurando un sistema tributario altamente distorsionado. A esto se agregaban políticas sociales (como en vivienda y en educación) que no cumplían con la función redistributiva por la cual fueron concebidas. Por el contrario, a juicio de Kast, estas habían terminado por beneficiar a sectores de la población con ingresos más altos, apuntando principalmente a los sectores medios, los cuales eran concebidos como una minoría privilegiada y políticamente organizada. Por otro lado, desde la óptica del ministro de ODEPLAN, las políticas proteccionistas hacia la industria nacional suponían financiar empresas ineficientes e introducir importantes cuotas de corrupción dentro del aparato estatal. Esto, en última instancia, se traducía en una lucha por el control del Estado, un socavamiento del sistema democrático y el tránsito hacia una sociedad totalitaria.

Bajo este diagnóstico, las medidas económicas adoptadas por el régimen militar -siguiendo el principio de subsidiariedad del Estado leído en clave neoliberal- eran presentadas por Kast como una especie de respuesta o remedio que resarcía la ominosa situación económica y social previa. De este modo se defendían las políticas de libre despliegue de la economía de mercado, que desde 1975 se materializaron en la liberalización de los precios, la apertura al comercio mundial y la aceleración del proceso de privatización de empresas públicas.

A su vez, en materia de políticas sociales, Kast abogaba por la instauración de los criterios de focalización del gasto en materia social y de financiamiento directo a la demanda. Según vimos, estos criterios operaron como las principales bases conceptuales que guiaran las políticas sociales implementadas por el régimen, tal como se pudo verificar con respecto al financiamiento de la educación, realizado a través del *voucher* o cheque escolar, como también en el sistema de subsidios habitacionales directos. Dentro del ámbito socio-laboral, Kast proponía impulsar una reforma previsional que buscaba eliminar el llamado “*impuesto al trabajo*”, poniéndole fin al sistema de reparto, estableciendo un nuevo sistema de capitalización individual, que fue implementado a principios de la década de 1980. De manera análoga, en el campo sindical, se proponía una concepción de libertad sindical y de despolitización de las organizaciones de trabajadores, que terminó siendo recogida por el Plan Laboral de la dictadura (1979).

Con respecto al papel que tuvo Kast en hacer hegemónicos estos planteamientos, se pudo corroborar que, bajo su dirección, ODEPLAN verá fortalecida su gran capacidad de injerencia intersectorial, desarrollando investigaciones desde el Departamento de Estudios e influyendo en los distintos ministerios económicos y sociales.

Consecutivamente, fue posible verificar que la imposición de ODEPLAN como el principal organismo asesor de la Junta de Gobierno resultó ser determinante en la neutralización y derrota de las visiones refractarias a los postulados neoliberales, representadas concretamente por el Consejo Asesor de la Junta (COAJ). Además, analizando documentos oficiales del periodo, fue posible constatar que por medio de la influencia de ODEPLAN, los planteamientos neoliberales consiguen permear en diversos ámbitos de la administración pública, tal como quedó claro en el caso de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA).

Por último, la labor decisiva que realizó Kast, en hacer hegemónico al neoliberalismo dentro del régimen, se verificó en la gran capacidad que tuvo ODEPLAN en la recluta de jóvenes profesionales dentro del aparato estatal, que fueron afines a las ideas políticas y económicas del grupo Chicago-gremialista. Según sostuvimos, para este objetivo, Kast se sirvió del uso discrecional de los programas destinados a la formación y perfeccionamiento del personal para el sistema público, como fue el caso de las Becas Presidente de la República, creada para la realización de estudios de posgrado en el extranjero y el programa BID-CIAPEP, enfocado en la formación de funcionarios de la administración pública en estudios de evaluación social de proyectos de inversión. Por otro lado, el trabajo de formación de cuadros técnicos, ideológicamente afines al Chicago-gremialismo, se materializó en una política académica enfocada en neutralizar las visiones económicas disidentes dentro del mundo universitario -como fue el caso del CEPLAN-, además de influir en la Escuela de Economía Universidad de Chile, institución que fue mermada en sus ingresos y que, a su vez, sufrirá un profundo cambio en el cuerpo de profesores y en la orientación de los distintos cursos.

Esta labor en la formación de cuadros jóvenes tuvo una gran relevancia en el despliegue territorial de las concepciones neoliberales y en la mantención de un cuerpo permanente de profesionales cercanos a sus ideas dispersos en los distintos sectores de la administración del Estado, facilitando la implementación de las reformas económicas y sociales de cuño neoliberal.

Tomando en consideración lo hasta ahora señalado, es posible corroborar que el quehacer de Miguel Kast en ODEPLAN resultó ser determinante para la imposición definitiva del neoliberalismo como el proyecto global de la dictadura cívico-militar, haciendo hegemónicos muchos de sus postulados en materia económica y social y, de esta manera, creando algunas de las condiciones necesarias para llevar adelante las llamadas “modernizaciones” de la década de 1980. Sin embargo, para una mayor profundización de este proceso, resultaría de gran utilidad realizar investigaciones particulares que dieran cuenta, específicamente, de la influencia que tuvo ODEPLAN en las distintas áreas de la administración del Estado y en qué medida su acción específica operó en función de la imposición del proyecto neoliberal.

## Fuentes y Bibliografía

### Documentos

- Acta de Constitución de la Junta de Gobierno, septiembre de 1973. Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=237897&idVersion=1973-09-18>.
- Bando N°1 de la Junta de Gobierno de Chile. En *El Mercurio*, 13 de septiembre de 1973, página 3.
- Constitución Política de la República, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2012.
- D. L. 966, abril de 1975. Modifica Estructura de Conducción Económica. Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6423>.
- D. L. 1088, julio de 1975. Aprueba Programa de Viviendas Sociales. Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6477>.
- Declaración de principios Sociedad Mont-Pèlerin, abril de 1947. Disponible en <https://www.montpelerin.org/statement-of-aims/>.
- Declaración de principios del gobierno de Chile, marzo de 1974, División de Comunicación Social, s/f.
- Ley 16.635, julio 1967. Crea Oficina de Planificación Nacional. Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=28592>.
- Molina, Sergio y otros, “Mapa de la Extrema Pobreza”, ODEPLAN, Instituto de Economía de la Universidad Católica, Documento de Trabajo N°29, Santiago, 1974.
- Oficina de Planificación Nacional, “Política de desarrollo nacional. Directivas nacionales y regionales”, Santiago, Editorial Universitaria, 1968.
- \_\_\_\_\_, “Programa Básico del Bienio 1969-1970. Análisis y Perspectivas”, Santiago, 1969.
- \_\_\_\_\_, “El desarrollo económico y social de Chile en la década de 1970-1980. (Tomos I y II)”, Santiago, 1970.
- \_\_\_\_\_, “La experiencia de la planificación regional en Chile (La planificación regional como instrumento de desarrollo)”, Santiago, 1977.
- \_\_\_\_\_, “Plan Nacional Indicativo de Desarrollo 1978-1983”, Santiago, noviembre de 1978.
- \_\_\_\_\_, “Plan Nacional Indicativo de Desarrollo 1979-1983”, Santiago, Editorial Universitaria, 1979.
- Partido Nacional. “La Nueva Republica: respuesta al desafío de Chile”, Santiago, 1970.

### Libros y artículos

- Álvarez, Rolando, “¿Represión o integración? La política sindical del régimen militar. 1973-1980”, *Historia*, Santiago, v.43, n.2, dic. 2010, pp.325-255.
- Amoros, Mario, “Pinochet. Biografía militar y política”, Santiago, Ediciones B, 2019.
- Anderson, Perry, “La palabra H. Pericias de la hegemonía”, Madrid, Akal, 2017.
- \_\_\_\_\_, “Las antinomias de Antonio Gramsci. Estado y revolución en Occidente”, Barcelona. Akal, 2018.
- Burdiles, Hernán, “El pensamiento de Miguel Kast en perspectiva”, Santiago, Fundación Miguel Kast, 2006.

- Cáceres, Gonzalo, “El neoliberalismo en Chile: implantación y proyecto 1956-1980”, en Mapocho. Revista de Humanidades y Ciencias Sociales, N°36, Santiago, 1994, pp.159-168.
- Castro, Sergio de, “*El Ladrillo*. Bases de la política económica del gobierno militar chileno”, Santiago, Centro de Estudios Públicos, 1992.
- \_\_\_\_\_, “El idealismo de un hombre práctico”, en “La pobreza: Desafíos de Ayer y Hoy”, Fundación Libertad y Desarrollo, Fundación Miguel Kast, Santiago, 1994.
- Caldwell, Bruce; Montes, Leónidas, “Friedrich Hayek y sus dos visitas a Chile”, Estudios Públicos, N°137, 2015, pp.87-132.
- Correa, Sofía, “Algunos antecedentes históricos del proyecto neoliberal en Chile (1955-1973)”, Opciones, Revista del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea, N°6, 1986, pp.106-146.
- \_\_\_\_\_, “Con las riendas del poder. La derecha chilena en el siglo XX”, Santiago, Penguin Random House Grupo Editores, 2016.
- Corvalán Marquez, Luis, “El que no lo vea, renuncie al porvenir. Historia de América Contemporánea: una visión latinoamericanista”, Santiago, CEIBO, 2016.
- \_\_\_\_\_, “Los partidos políticos y el golpe de Estado del 11 de Septiembre. Contribución al estudio del contexto histórico”, Santiago, Editorial Universidad de Santiago de Chile, 2016.
- \_\_\_\_\_, “Del anticapitalismo al neoliberalismo en Chile. Izquierda, centro y derecha en la lucha entre los proyectos globales. 1950-2000”, Valparaíso, Editorial América en Movimiento, 2018
- Coutinho, Carlos Nelson, “Marxismo y política. La dualidad de poderes y otros ensayos”, Santiago, LOM Ediciones, 2011.
- Couyoumdjian, Juan Pablo, (ed.), “Reformas económicas e instituciones políticas: La experiencia de la Misión Klein-Saks en Chile”, Santiago, Universidad del Desarrollo, Facultad de Gobierno, 2011.
- Cristi, Renato, Ruiz, Carlos, “El pensamiento conservador en Chile. Seis ensayos”, Santiago, Editorial Universitaria, 1992.
- Dalton, Roque, “Las historias prohibidas de Pulgarcito”, México, Siglo XXI Editores, 1989.
- De Vylder, Stefan, “Chile 1973-1984. Auge, consolidación y crisis del modelo neoliberal”, Ibero-americana, Nordic Journal of Latin American Studies, Vol.XV, 1-2, 1985, pp.5-49.
- Del Pozo Artigas, José, “Diccionario histórico de la dictadura cívico-militar en Chile. Periodo 1973-1990 y sus prolongaciones hasta hoy”, Santiago, LOM Ediciones, 2018.
- Eagleton, Terry, “Ideología. Una introducción”, Barcelona, Ediciones Paidós, 1997.
- Edward José, “Historia del pensamiento económico en Chile (1790-1970)”. En Jaksic, Ivan; Estefane, Andres; Robles, Claudio (ed.), “Historia política de Chile v.III Problemas Económicos”, Santiago, Fondo de Cultura Económica, 2018, pp.369-395.
- Ffrench-davis, Ricardo, “Chile, entre neoliberalismo y crecimiento con equidad”, Santiago, Nueva Sociedad 128, pp.70-90.
- Fontaine Aldunate, Arturo, “Los economistas y el presidente Pinochet”, Santiago, Editora Zig-Zag, 1988.
- Fontaine, Ernesto R., “Evaluación social de proyectos”, Naulcapan de Juárez, Pearson Educación de México, 2008.
- Fontana, Josep, “Historia. Análisis del pasado y proyecto social” Barcelona, Editorial Crítica, 1999.

- \_\_\_\_\_, “Por el bien del imperio. Una historia del mundo desde 1945”, Barcelona, Ediciones Pasado y Presente, 2011.
- \_\_\_\_\_, “El siglo de la revolución. Una historia del mundo desde 1914”, Barcelona, Editorial Crítica, 2017.
- Foucault, Michel, “Nacimiento de la biopolítica. Curso del Collège de France (1978-1979)”, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- Friedman, Milton, “Capitalismo y Libertad”, Madrid, Ediciones Rialp, 1966.
- \_\_\_\_\_, “Teoría de los precios: Apuntes para un curso”, Madrid, Ediciones Altaya, 1997.
- \_\_\_\_\_, “El rol del gobierno en educación de Milton Friedman: un texto con historia”, Presentación del documento por Ignacio Muñoz Delaunoy, Revista de Educación Andrés Bello, 1 (2015), pp.145-174.
- \_\_\_\_\_; D. Friedman, Rose, “Libertad de elegir”, Barcelona, Folio, 1997.
- Garate, Manuel, “La revolución capitalista de Chile, 1973-2003”, Santiago, Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2012.
- García, Eduardo, “La experiencia de la planificación durante el gobierno del presidente Frei: 1964-70”, Ponencia N°15, Primer Congreso Nacional de Planificación, Sociedad Chilena de Planificación, junio de 1989.
- Gherzi, Enrique, “El mito del neoliberalismo”, Estudios Públicos, N°95, 2004.
- Gómez Leyton, Juan Carlos, “La frontera de la democracia. El derecho de propiedad en Chile 1925-1973”, Santiago, LOM Ediciones, 2004.
- Gramsci, Antonio, “La formación de los intelectuales”, México, Editorial Grijalbo, 1967
- \_\_\_\_\_, “Maquiavelo y Lenin. Notas para una teoría política marxista, traducción, selección y prologo de Osvaldo Fernández, Santiago, Biblioteca Popular Nacimiento, 1971.
- \_\_\_\_\_, “Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno”, traducción y notas de José Aricó, Madrid, Nueva Visión, 1980.
- \_\_\_\_\_, “Antología”, Traducción y notas de Manuel Sacristán, México, Siglo XXI Editores, 2007.
- Guillén Romo, Héctor. “Los orígenes del neoliberalismo: del Coloquio Lippmann a la Sociedad Mont-Pèlerin”, *Economía* vol.15, num.43, enero-abril 2018.
- Hayek, Fredrich, “Camino de servidumbre”, Madrid, Alianza Editorial, 1976.
- \_\_\_\_\_, “Los fundamentos de la libertad”, Madrid, Unión editorial, 1988.
- \_\_\_\_\_, “Nuevos estudios de filosofía, política, economía e historia de las ideas”, Madrid, Unión Editorial, 2007.
- Harman, Chris. “Historia mundial del pueblo. Desde la Edad de Piedra hasta el nuevo milenio”, Madrid, Ediciones Akal, 2013.
- Harvey, David, “Breve historia del neoliberalismo”, Madrid, Ediciones Akal, 2007.
- \_\_\_\_\_, “El nuevo imperialismo”, Madrid, Akal, 2003.
- Hinkelammert, Franz J, “Crítica a la razón utópica”, San José, Departamento Ecueménico de Investigaciones, 1984.
- \_\_\_\_\_, “Democracia y totalitarismo”, San José, Departamento Ecueménico de Investigaciones, 1990.

- Hirshman, Albert O., “Las pasiones y los intereses. Argumentos políticos en favor del capitalismo previos a su triunfo”, Madrid, Capitán Swing Libros, 2014.
- Hobsbawm, Eric, “Historia del siglo XX”, Buenos Aires, Crítica, 2011.
- \_\_\_\_\_, “Gramsci”. En “Como cambiar el mundo. Marx y el marxismo 1840-2011”, Buenos Aires, Crítica, 2011.
- Huneeus, Carlos, “El Régimen de Pinochet”, Santiago, Editorial Sudamericana, 2000.
- \_\_\_\_\_, “Tecnócratas y políticos en un régimen autoritario. Los “ODEPLAN boys” y los “Gremialistas” en el Chile de Pinochet”, Revista de Ciencia Política, V.XIX, 1998, pp.125-158.
- Mansuy, Daniel, “Notas sobre política y subsidiariedad en el pensamiento de Jaime Guzmán”, Revista de Ciencia Política, v. 36, n. 2, pp. 503-522, nov. 2019.
- Marx, Carlos, “El Capital. Crítica de la economía política. Tomo I”, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Massardo, Jaime, “El ojo del Ciclope: un desafío político”, Revista Izquierdas, Año 1, N°2, Universidad de Santiago, 2008.
- Mészáros, István, “Más allá del capital. Hacia una teoría de la transición. Tomo I”, La Paz, Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia. Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Pasado y Presente XXI, 2010.
- Montes, Leónidas, “Milton Friedman y sus visitas a Chile”, Estudios Públicos, N°141, 216, pp.121-171.
- Moulian, Tomas, “Chile actual: anatomía de un mito”, Santiago, LOM Ediciones, 1997.
- \_\_\_\_\_, “La forja de las ilusiones: El sistema de partidos 1932-1973”, Santiago, Ediciones Akhilleus, 2009.
- Lavados, Iván, “Evolución de las políticas sociales en Chile 1964-1980”, Santiago, CEPAL-ILPES-UNICEF, 1983.
- Laval, Christian; Dardot, Pierre, “La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal”, Barcelona, Editorial Gedisa, 2013.
- Larroulet, Cristian, “EL diagnóstico del 70, las nuevas realidades y desafíos en la lucha por erradicar la extrema pobreza”, en V.V.A.A., “La pobreza: Desafíos de Ayer y Hoy”, Fundación Libertad y Desarrollo, Fundación Miguel Kast, Santiago, 1994.
- Lavín, Joaquín, “Miguel Kast. Pasión de vivir”, Santiago, Zig-Zag, 1985.
- Leyton, Cesar, “Geopolítica y ciudad gueto: erradicación eugenésica en la dictadura militar. Santiago de Chile 1973-1990”, en Leyton, Cesar; Palacios, Cristian; Sánchez, Marcelo (ed.), “Bulevar de los pobres. Racismo científico, higiene y eugenesia en Chile e Iberoamérica, siglos XIX y XX”, Santiago, Ocho Libros Editores, 2015.
- Lukács, Georg, “El asalto a la razón. La trayectoria del irracionalismo de Schelling a Hitler”, México, Fondo de Cultura Económica, 1959.
- \_\_\_\_\_, “Historia y conciencia de clase. Estudios de dialéctica marxista”, México, Editorial Grijalbo, 1969.
- Olgún, Jorge, “Razón teológica para la implantación instrumental del neoliberalismo en Chile bajo la dictadura civil militar, 1973-1982”, Cuadernos de Historia, N°49, 2018, pp.195-220.
- Ortúzar, Pablo (Ed.); Ortúzar, Santiago (Coord.), “Subsidiariedad. Más allá del Estado y del Mercado”, Santiago, Instituto de Estudios de la Sociedad, 2015.

- Polanyi, Karl, “La Gran Transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo”, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- Ramírez Necochea, Hernán, “Los Estados Unidos y América Latina”, Santiago, Editora Austral, 1965.
- Rojas Mix, Miguel, “El Dios de Pinochet. Fisonomía del fascismo iberoamericano”, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2007.
- Santa Cruz, Lucia, “Conversaciones con la libertad”, Santiago, Aguilar Chilena Ediciones, 2000.
- Schultz, Teodoro, “La educación y el desarrollo económico”, en Boletín de la Universidad de Chile, N°26, noviembre de 1961, pp.13-20.
- Soms García, Esteban, “ODEPLAN/MIDEPLAN: una escuela para el cambio social”, Ministerio de Planificación, Gobierno de Chile, 2010.
- Stigler, Georg J., “La escuela de Chicago”, en Estudios Públicos, N°47, 1992, pp.181-198.
- Traverso, Enzo, “¿Qué fue de los intelectuales? Conversaciones con Regis Meyran”, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2014.
- Valdivia, Verónica, “El golpe después del golpe: Leigh vs Pinochet, 1960-1980”, Santiago, LOM, 2003.
- \_\_\_\_\_, “Nacionales y Gremialistas. El ‘parto’ de la nueva derecha política chilena, 1964-1973”, Santiago, LOM, 2008.
- \_\_\_\_\_; Álvarez, Rolando; Donoso, Karen, “La alcaldización de la política. Los municipios en la dictadura pinochetista”, Santiago, LOM Ediciones, 2012.
- Vergara Estévez, Jorge, “Mercado y sociedad: la utopía política de Fredrick Hayek”, Bogotá, Corporación Universitaria Minuto de Dios. Centro de Pensamiento Humano y Social. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Chile, 2015.
- Vergara, Pilar, “Auge y caída del neoliberalismo en Chile”, Santiago, Flacso, 1987.
- Villalobos Monroy, Guadalupe; Pedroza Flores, René, “Perspectivas de las teorías del capital humano. Acerca de la relación entre educación y desarrollo económico”, Tiempo de Educar, vol.10, núm. 20, julio-diciembre 2019, pp.276-306, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Williams, Raymond, “Marxismo y literatura”, Barcelona, Ediciones Península, 2000.
- \_\_\_\_\_, “Palabras Claves. Un vocabulario de la cultura y la sociedad”, Buenos Aires, Nueva Visión, 2003.