



50 Años | 1963 - 2013

TERAPEUTAS OCUPACIONALES PARA CHILE

**ESCUELA DE TERAPIA OCUPACIONAL
UNIVERSIDAD DE CHILE: APORTES
PARA UNA HISTORIA POSIBLE**

**PATRICIO ESCOBAR
RODRIGO SEPÚLVEDA**

PRESENTACIÓN (DIEZ AÑOS DESPUÉS)

Este trabajo surgió de una circunstancia histórica: en 1998 la Escuela de Terapia Ocupacional de la Universidad de Chile, en el proceso de recuperación de la dimensión social de la disciplina, contrató a un antropólogo y un sociólogo, por 6 horas semanales. Fue el inicio de una tendencia progresiva de ampliación hacia la formación y trabajo académico incorporando las ciencias sociales, lo cual hoy se encuentra reflejado en el nuevo programa curricular innovado de la carrera.

En ese tiempo, como docentes recién contratados, nos encontramos con un dilema ético: habíamos sido contratados por 6 horas semanales y nuestra labor, en ese entonces se limitaba a impartir docencia en un ramo semestral de Antropología y otro de Sociología, ¿Qué haríamos en el tiempo restante? Ser parte de una Universidad Pública nos hace responsables del uso del tiempo y del trabajo en función de un bien común. Es así como, atendiendo a nuestra curiosidad e interés en aportar a la Escuela, acordamos con la Directora en aquel entonces, T.O. María Alicia Pérez, realizar esta investigación histórica de la carrera, sin ser especialistas.

A medida que trabajábamos en este proyecto, fuimos asumiendo más y más compromisos con la escuela, en docencia, investigación y extensión. El tiempo se nos hacía poco y pese a que gradualmente nuestras jornadas fueron aumentando, el trabajo de investigación histórica se fue alargando. Esto debido además, en gran medida a nuestro desconocimiento de la realidad de la disciplina que nos hacía avanzar lentamente, y también a las exigencias de nuestra propuesta metodológica, el relato de vida empleado para rescatar la memoria oral de la escuela, a través de entrevistas en profundidad realizadas a Terapeutas ocupacionales y funcionarios de la Universidad de Chile.

En el año 2003, nos llega una nota perentoria de la dirección de Escuela, pidiendo que entregáramos el informe final escrito, para ser difundido con motivo de los 40 años de la disciplina en la Universidad de Chile. Cumpliendo con esa exigencia nos dábamos cuenta que tendríamos recién una primera aproximación a un campo de gran riqueza histórica y teórica, fundamental para la disciplina. Pero fue un primer paso que, afortunadamente, ha sido emulado por varios/as terapeutas ocupacionales que hoy asumen la tarea historiográfica y la responsabilidad de generar conciencia del (os) sujeto (s) disciplinar (es) y sus dispositivos.

El documento entregado a la dirección de escuela en ese entonces - que presentamos hoy en su versión original - pasó diez años sin ser divulgado oficialmente. Sin embargo, circuló entre colegas interesados y, lo que es muy gratificante, sirvió de estímulo a otras publicaciones e investigaciones. Hoy podrá de estar a disposición de quienes quieran acceder a él, en forma pública y abierta. Esperamos que ello contribuya también al desarrollo de la reflexión y la acción disciplinar transformadora.

Para el lector, sin ser muy agudo, esta versión original llamará su atención en tanto junta dos enfoques: uno estructural, sobre el desarrollo de la salud en Chile y el contexto histórico general de la carrera; el otro, más cualitativo y disciplinar, que condensa un trabajo de campo y documental con actores clave, en forma más específica. Se trata probablemente del primer intento de realizar esta síntesis en la disciplina y resultó, obviamente, incompleto. Estamos conscientes de que el documento no logra historizar un sujeto de la terapia ocupacional chilena de manera integral y en toda su especificidad. Lo anterior, pensamos, no disminuye el valor del aporte de nuestro trabajo. En especial, por recoger las voces de quienes fueron protagonistas del proceso de construcción de la disciplina en Chile.

En cuanto al estilo, el contrapunto entre el discurso ilustrado y las voces textuales de los protagonistas, transcritas literalmente, puede resultar desconcertante; sin embargo permite vivir la experiencia de esos dos mundos y ese conflicto aparente-y no por ello menos cargado de implicancias- que coexisten en la cotidianeidad disciplinar y expresa su carácter colonial: la brecha entre lo oral y lo escrito. Por otro lado, el contrapunto refleja también las diferencias de dos discursos disciplinares complementarios, el de la Sociología y la Antropología; uno con énfasis en la abstracción y el formalismo, y el otro en la riqueza de lo concreto y la enunciación de los sujetos. Ciertamente es también que lo abrupto de ambas narrativas tiene que ver con una integración aún deficiente, en ese entonces, entre ellas y también en el trabajo de los autores.

Los relatos que sirvieron para la elaboración de este trabajo provinieron de un buen número de terapeutas ocupacionales y funcionarios de la Universidad de Chile. Muchas conversaciones informales, de pasillo, y entrevistas preliminares, confluyeron para construir una visión del proceso. A todos quienes participaron agradecemos su colaboración generosa y su paciencia para contarnos sus experiencias a quienes éramos recién llegados a la disciplina. Asimismo, es fundamental hoy nombrar y agradecer infinitamente a los participantes en las entrevistas y relatos de vida que se encuentran referidos mayoritariamente en las citas textuales insertas en el documento, dado que en la versión que original no están individualizados. Se trata de personas ligadas profundamente a la historia de la escuela de Terapia Ocupacional de la Universidad de Chile: T.O. Brígida Flores, T.O. Silvia Gomez, T.O Ana María Novick T.O. Maria Alicia Perez y al funcionario de la Universidad de Chile don Antonio Sepúlveda.

En el texto, hemos incluido diferentes fragmentos de los relatos de vida y entrevistas temáticas realizados en un solo discurso, sin individualizar a quienes los enuncian. Esa decisión en aquel entonces, nos plantea la posibilidad y la necesidad, a futuro, de realizar una aproximación a sujetos particulares que tuvieron la mayor trascendencia en los procesos descritos en este documento, como es el caso de la gran maestra Brígida Flores, quien nos brindó su valioso testimonio tiempo antes de su fallecimiento. Su presencia y su inconmensurable humanismo están presentes hoy en día como eco que viene de lejos y por lo mismo llevará muy lejos a quienes sepan escucharlo.

La opción, hace diez años, de integrar las voces de los relatos sin identificar a las personas que los construyeron, hace pensar no sólo en consideraciones de estilo sino también en determinaciones inconscientes. El contexto cotidiano de la Escuela de Terapia Ocupacional encarna también las contradicciones y la épica de nuestra sociedad, que ha atravesado situaciones traumáticas, dejando conflictos sin resolver, poco visibles en la superficie de los modos de ser en el Chile actual. Por ello, los consensos implícitos ocultan heridas y procesos aún en elaboración y que, pese al silencio, están presentes. Puede que lo anterior haya influido en que en ese momento soslayáramos individualizar posiciones y perspectivas sobre un contexto histórico reciente.

Hoy consideramos que profundizar en la historia de las maestras fundadoras de la Terapia Ocupacional en Chile -incluyendo a Matilde León de Pérez Guerri - podría permitirnos dar cuenta de la compleja relación entre la vida individual y la articulación de un sujeto en la construcción institucional. Aportando a una memoria que en la comprensión de los procesos sociales, económicos y políticos incluya elementos subjetivos claves para una más lúcida posición ética de cada profesional en el presente. La investigación en esta línea también permitiría dilucidar aspectos de los procesos históricos y los imaginarios sociales que resultan invisibles para las historias institucionales o para una objetiva anatomía sus dispositivos. Podemos argumentar además, usando la retórica subalterna aún vigente, que los centros de producción hegemónicos de la disciplina nos llevan mucha ventaja en este sentido, pues relevan el enfoque biográfico de sus figuras fundadoras como una forma de aprehensión y reproducción de saberes y propuestas culturales propias.

Estamos esperanzados por el actual interés en que por fin este documento se difunda porque creemos que hoy, por el desarrollo del movimiento social y disciplinar, hay más posibilidades de aprovechar su valor teórico. Nos abriga la convicción de que es necesario profundizar en una reflexión crítica que ayude a desentrañar lógicas que permitan superar posiciones subalternas, vacíos teóricos y desafíos éticos que nos aquejan en el presente, pensando en el enorme potencial, de saberes y prácticas, que la disciplina y sus maravillosos profesionales pueden seguir desarrollando en beneficio de nuestra sociedad.

Rodrigo Sepúlveda. Abril, 2013

PRESENTACIÓN

Realizar un esfuerzo de estructurar un relato que dé cuenta del largo proceso de constitución de una disciplina, como es el caso de la Terapia Ocupacional en Chile, resulta notablemente complejo. Más allá de decretos, programas de estudio y rastros de cómo la institucionalidad universitaria responde a una necesidad asocial creando una escuela y le proporciona a su vez una institucionalidad propia, existe un proceso subterráneo en el que se entremezclan diferentes actores sociales y, al tiempo que estos mismos, interactúan con el contexto social, económico y político. Una institución es el resultado de las voluntades humanas históricamente determinadas que se estructuran con un objetivo social.

Podríamos afirmar que la escuela de Terapia Ocupacional nace *artesanalmente*, afincada en esa voluntad de sus fundadores. Con el inicio de la década del sesenta comienza a gestarse de un modo experimental, la que actualmente es una institución sólidamente establecida. Esta característica que la Escuela de Terapia Ocupacional presenta desde su nacimiento, el hecho de estar formada a partir del trabajo de un colectivo humano con un profundo compromiso con la actividad que realizaban. Fundamenta la motivación de este relato y el modo en que ha sido construido.

Cuando se inició el proyecto de elaborar una historia de la Escuela, aún se contaba con la posibilidad de conversar con prácticamente la totalidad de las fundadoras, en quienes radica esa historia subterránea, hoy ya no lo es.

Este relato busca combinar los elementos de contexto histórico social que sirvieron de antecedente y los que rodearon el desarrollo de la Escuela, con la historia oral radicada en distintas generaciones, desde las fundadoras mencionadas hasta las más actuales. Es un modo de concebir la historia de una institución. Es una, de muchas historias posibles.

EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN EN CHILE

La constitución de un área de responsabilidad social en torno a las problemáticas de la salud, se enmarca en el propio desarrollo de nuevas funciones asumidas por el Estado durante el transcurso del siglo pasado, periodo marcado por los esfuerzos modernizadores que buscaban homogeneizar una sociedad segmentada entre un sector urbano moderno y uno tradicional agrario.

La propia necesidad de contar con una infraestructura social capaz de soportar la transición desde un modelo de desarrollo anclado en el mundo rural a uno de corte urbano, hace de la salubridad y la educación pública una condición ineludible de esta modernización emprendida tras las primeras décadas del siglo XX. La provisión adecuada de estos servicios públicos aparece como otra condición ineludible de cualquier plan modernizador, con el fin de poder contar con una fuerza de trabajo en condiciones de acometer el esfuerzo industrializador que lleva implícito incrementos crecientes de productividad del trabajo.

La evolución de las políticas de salud en este sentido, va aparejada con las tendencias y políticas globales presentes en los distintos periodos en Chile y por tanto, en última instancia, también depende de las correlaciones de fuerzas y de la efectividad de los proyectos sociales y políticos prevalecientes en los distintos momentos de nuestra historia reciente.

CAPÍTULO I

I.- EL NUEVO CARÁCTER DEL ESTADO DURANTE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX

Desde finales de la década del treinta, junto al advenimiento del Frente Popular al gobierno, se dio inicio a un modelo de desarrollo que marca una nueva etapa en la evolución económica y social de Chile. Tras largos años de crisis iniciada con la decadencia de las exportaciones de salitre y agudizada durante la crisis mundial de 1929, llegaba a su fin un modelo de desarrollo económico conocido como *crecimiento hacia afuera*, que privilegia una economía monoexportadora de recursos naturales. Acompañando este esquema económico, aparecía un modelo político de *Estado Oligárquico*, dominado por los sectores tradicionales vinculados a la gran propiedad agraria y que excluía a la mayoría de los miembros de la sociedad.

A partir de 1939, con la creación de la Corporación de Fomento y Reconstrucción Nacional (CORFO), se inaugura una etapa en que la búsqueda consciente de la industrialización nacional, como camino de un desarrollo dinámico destinado a la transformación de la estructura de la economía y para la incorporación de las capas medias y populares a la distribución de sus beneficios, se torna un objetivo prioritario. El agente central de este proceso de cambios en los países periféricos, fue el llamado *Estado Desarrollista*, que en la versión de los países desarrollados se conoció como *Welfare state* o Estado de Bienestar. Desde una perspectiva más amplia, la nueva etapa fue resultado de una decisión política que tuvo como condición el ascenso al gobierno de una nueva alianza social representante de los sectores emergentes: trabajadores organizados y capas medias. De este modo, es un proceso que involucró a amplios sectores del país, lo cual plantea la necesidad de considerar la interacción de distintas dimensiones de economía y política durante el periodo.¹

Un elemento distintivo de esta etapa, es la importancia cobrada por el Estado como orientador y gestor de iniciativas industrializadoras y de modernización. En ese orden de cosas, los objetivos de fortalecer una infraestructura económica nacional (puertos, puentes, caminos, electricidad, etc.) se acompañaban de la creación de grandes empresas destinadas a producir insumos y materias primas estratégicos para la nueva etapa. Del mismo modo que la oferta de fondos permitía a los empresarios desarrollar proyectos productivos, el desarrollo de las funciones públicas vinculadas a la educación y salud permitía a estos últimos contar con fuerza de trabajo educada y sana.

Este nuevo carácter del Estado, más intervencionista en los diferentes planos de la vida social y del quehacer económico, se consolidó en función de tres factores. El primero, es la existencia de un empresariado industrial y de grupos profesionales que habían detectado las limitaciones de un modelo de desarrollo fuertemente orientado al exterior por la vía de la exportación de materias primas, que dado la vulnerabilidad que mostraba ante los impactos de las crisis externas era esencialmente precario.² El segundo factor, es el desarrollo de una ideología política favorable a la intervención directa del Estado, sustentada en la formación y ascenso de nuevos grupos sociales, en particular de las capas medias y sectores obreros, que demandaban al Estado hacerse responsable del bien común. Este aspecto se fundamenta también en la instalación del ideario keynesiano en política económica que sitúa en un lugar privilegiado el rol del Estado en el desarrollo, como agente regulador del ciclo económico y redistribuidor del ingreso. Finalmente, se hizo necesaria la presencia de un equilibrio de fuerzas políticas en virtud del cual fue conformándose el acuerdo en torno al desarrollo del aparato público.

¹ Ver Oscar Muñoz G. (1986) *Chile y su industrialización. Pasado crisis y opciones*. Ed. CIEPLAN, Santiago, Chile. y Marcello Carmagnani (1998) *Desarrollo industrial y subdesarrollo económico. El caso chileno (1860 – 1920)* Ed. DIBAM, Santiago, Chile.

² Según estimaciones de la Liga de las Naciones, organismo antecesor de Naciones Unidas, el país más afectado en el mundo por la crisis del año 1929 fue Chile. La razón es esencialmente el grado de apertura de la economía que se traduce en una mayor exposición a los shocks externos. Ver Patricio Meller, (1996) *Un siglo de Economía Política en Chile*. Ed. Andrés Bello. Óscar Muñoz, Op. Cit.

El nuevo modelo industrializador, impulsado desde el Estado, fue una respuesta política que bajo la forma de un nuevo cuadro institucional, pudiera dar cuenta de los cambios que se operaban en las clases y grupos sociales y sus relaciones recíprocas. Entre estos se encuentra la diversificación de intereses económicos en beneficio de los sectores manufactureros, que se dieron en el seno de la oligarquía, y por otro lado, la formación y fortalecimiento de grupos medios y laborales que contaban con una conciencia creciente de sus intereses particulares y su capacidad de influencia. De este modo el Estado aparece como el lugar de encuentro y de relación entre los distintos grupos de poder, donde el objetivo perseguido es obtener el máximo de beneficios del mismo Estado y del proceso modernizador.

El proceso de consolidación de un nuevo modelo institucional organizado en torno a un rol protagónico del Estado caracteriza este nuevo periodo. Las principales tareas que emprende dicen relación con dos grandes áreas, que a su vez representan los más importantes desafíos para dar impulso al nuevo modelo. Se trata de la infraestructura económica y social.

Como mencionáramos anteriormente, la posibilidad de llevar adelante un proceso de industrialización, que permitiera en el tiempo la paulatina sustitución de los bienes manufacturados que hasta ese momento se importaban desde el exterior, exigía contar con un soporte material en el cual asentar la inversión privada. Es el caso de las redes viales y los sistemas portuarios, la generación y distribución de energía eléctrica, sistemas de embalse y riego, sistemas de comunicación y producción de insumos estratégicos. Todas, iniciativas productivas cuya instalación exigía recursos de inversión en volúmenes que se encontraban fuera del alcance de los grupos dominantes en aquel periodo.

De igual forma, la necesidad de contar con una fuerza de trabajo como factor de producción eficiente en esta nueva etapa, impulsó el desarrollo de una infraestructura social, expresada preferentemente en la ampliación de la cobertura de los sistemas educacionales y de salud. En este último aspecto se refleja la presión de los trabajadores organizados, cuyos intereses en mejorar sus condiciones de vida se hicieron consistentes con el impulso de este modelo global.

Estos aspectos permiten contextualizar el esfuerzo modernizador que acompañó la política gubernamental de buena parte del siglo XX. A su vez, es lo que sirve de sustento en el plano social, a la expansión del sector salud y las distintas disciplinas abocadas a dicha actividad. Por este motivo nos detendremos en algunos de los aspectos centrales de este proceso para fijar con más precisión los antecedentes y las condiciones económicas y sociales de esta etapa.

II.- ANTECEDENTES Y CONDICIONES DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN

Las elecciones presidenciales de 1932 hicieron ya evidente un nuevo cuadro social y político que marcó una distancia con la larga noche del periodo oligárquico. Un síntoma de

ello es que postularon a la presidencia del país cinco candidatos y no los dos tradicionales; liberal y conservador. Ello daba muestras del ascenso de nuevos grupos sociales cuya participación en el espacio público iría en ascenso de allí en más, salvo durante los periodos de exclusión política. Todo lo cual no fue obstáculo para que en la contienda no se impusiera holgadamente el candidato liberal y ex presidente: Arturo Alessandri Palma. Llamado el León de Tarapacá, debido a un carisma cuyo influjo en los sectores ascendentes lo había convertido en un caudillo que simbolizaba la transformación de la sociedad chilena.

Las memorias de González Videla, presidente del partido radical durante el periodo, muestran el rol que se esperaba que él jugara en este proceso:

“... mi decisión irrevocable -señala- era que el candidato a la Presidencia en esos momentos debía ser un político de la experiencia y condiciones de don Arturo Alessandri. La realidad política y los últimos acontecimientos nos obligaban a reconocer que el único hombre capaz de detener el caudillismo militar y devolverle Ejército a sus nobles funciones militares, era don Arturo...”³

No hay que olvidar que desde 1927 con el inicio de la dictadura de Carlos Ibáñez del Campo y su posterior derrocamiento en 1931, hasta el año 1932, se había inaugurado un periodo de gran inestabilidad política expresado en sucesivos gobiernos débiles y con al permanente intervención de las fuerzas armadas en la actividad política. Podemos señalar que este acontecimiento político: las elecciones de 1932, marcan el fin del sistema político del siglo XIX, el ocaso del Estado Oligárquico.

Este hecho es particularmente significativo para nuestra área de interés, porque partimos de una base que señala al proceso modernizador, como un proceso socio-político que se vincula estrechamente con el ascenso de nuevos grupos sociales cuyo fortalecimiento es resultado del proceso industrializador. Éste potencia los espacios urbanos como espacio económico y fruto de la necesidad de dar satisfacción a las expectativas de estos grupos ascendentes, surgen las políticas expansivas en el plano social por parte del Estado.

II.1.- La crisis del modelo primario exportador como fase de transición

Un acercamiento al proceso de industrialización verificado en Chile desde fines de los años treinta, no puede eludir la fase de transición caracterizada por la declinación del modelo primario exportador.⁴ No obstante, las manifestaciones evidenciadas de la penetración de la manufactura en la actividad económica, en rigor, la caracterización del modelo de desarrollo como primario exportador, aluden al rol protagónico y dinamizador que posee la exportación de un recurso natural.

³ Citado por Jocelyn-Holt, Alfredo et Al (2001) El siglo XX Chileno. Ed. Sudamericana. Santiago, Chile.

⁴ Esto debido a que esta etapa será testigo de distintos cambios estructurales en el empleo asalariado y por tanto en el perfil social de la población.

Un primer elemento caracterizador de esta fase de transición, es la evidencia del progresivo deterioro de la capacidad del modelo exportador de productos primarios para mantener un crecimiento económico sostenido, lo que se manifiesta con fuerza tras el término de la Primera Guerra Mundial. Si hasta ese momento el Estado mantenía una importante presencia en la actividad económica, preferentemente en la forma de una importante participación en el gasto total, la que era financiada con los excedentes originados en la comercialización del salitre. La crisis de este sector acarrea consecuencias graves. Este flujo constante de recursos hacia las arcas fiscales durante el periodo de auge de la exportación de nitrato, permitió la ampliación del empleo público con la consecuente diversificación de la estructura social, al tiempo actúa de manera importante sobre el consumo doméstico de bienes intermedios, es decir, materias primas sofisticadas destinadas a la producción industrial, insumos escasos, etc., como también de bienes de capital como resultado de la expansión de las inversiones en infraestructura. Es el caso de las inversiones en ferrocarriles, puertos, caminos y edificios públicos durante todo este periodo.

En esta fase de gran dinamismo, tanto la presión que ejerce el sector público sobre la demanda agregada de la economía, como el crecimiento del consumo de los grupos medios asociados al Estado, estimula el desarrollo de algunas actividades manufactureras, lo cual contribuye fuertemente a la diversificación de la estructura económica del país. Este contexto, que implica una modernización urbana, es acompañado de una respuesta favorable en cuanto a una oferta de trabajo elástica que se haya sustentada en las masas campesinas y de capas medias rurales que convergen hacia los centros urbanos. El corolario de una fase de ascenso de esta naturaleza, es que la conformación de una clase media urbana y de un proletariado industrial, se traduce en el corto plazo en una presión política sobre el Estado con el fin de obtener mejoras en las condiciones de vida.

Si bien era posible apreciar positivos índices de recuperación económica, luego de los devastadores efectos de la aparición del nitrato sintético y posteriormente de la crisis mundial de 1929, todavía las condiciones de vida de los trabajadores y sectores postergados no alcanzaban a registrar algún efecto de ese avance. Ante dicha situación los sindicatos apoyaban y promovía huelgas para lograr mejoras en los ingresos de estos grupos, frente a lo cual el gobierno de Alessandri respondía con represión. Diversos sectores del radicalismo, como también los partidos de izquierda resintieron estas prácticas autoritarias, lo cual fue paulatinamente erosionando el apoyo social de estos sectores hacia el gobierno.⁵ Esta política llevada adelante por el gobierno, trajo como resultado el paulatino acercamiento del Partido Radical hacia la oposición de izquierda, lo cual cristalizaría años más tarde en la alianza Frente Popular.

⁵ Es importante recordar que los diversos sectores populares y de trabajadores mantenían fuertes lazos de representación política con organizaciones como el Partido Comunista (1922) y el Partido Socialista (1932). Esto desde promulgada la Constitución de 1925 que establecía la votación universal, aunque excluyendo todavía a los analfabetos, discapacitados y las mujeres. Con todo, había acarreado una notable profundización democrática desde los tiempos del voto censitario de la Constitución de 1933.

Los efectos virtuosos de la dinámica ascendente, propia de la transición desde una economía agraria a una industrial, se invierten y amplifican sus impactos en el marco de la ruptura del ciclo de recuperación. Esta es la situación que aconteció en el caso chileno como producto de la decadencia de las exportaciones de nitrato, a lo cual hay que sumar la contribución que tuvo a esta crisis la disminución de las exportaciones agrícolas. Durante este periodo histórico se verifica simultáneamente una rápida expansión de la oferta y del comercio mundial de productos agrícolas de clima templado, lo que se traduce en una reducción de sus precios relativos con respecto a los precios de los bienes manufacturados. La respuesta de los grupos oligárquicos consiste en refugiarse en el crédito bancario, lo que acarrea una expansión del dinero circulante, que en un contexto de déficit de balanza de pagos⁶ se traduce en devaluación monetaria y procesos inflacionarios, con su correlato de redistribución regresiva del ingreso en perjuicio de los asalariados.

“La inflación redistribuye regresivamente el ingreso a favor de aquellos grupos que tienen acceso al crédito bancario, y en contra de los asalariados. Estos últimos reivindican sus remuneraciones. La regresión distributiva va acompañada de represión política, la cual no hace sino reforzar las tendencias a la organización sindical y al surgimiento de nuevos movimientos políticos que van a cuestionar en forma progresiva el sistema oligárquico de dominación.”⁷

Esta fase de transición que hemos señalado se encuentra caracterizada en resumen, por el eclipsamiento del salitre como motor del crecimiento y la incapacidad, por su inmadurez, de la actividad manufacturera para reemplazarlo en este rol; característica que de igual modo compartía la industria del cobre durante el periodo. La transición es un escenario de una crisis permanente de la economía chilena iniciada a fines de los años veinte y que se extendería por casi una década. Alcanzando su mayor agudeza con los efectos de la crisis mundial desatada en Nueva York en octubre de 1929.

Según informes de la Liga de las Naciones, Chile resultó ser el país más golpeado por la Gran Depresión. Tomando como referencia el promedio de los años 1927 a 1929, el PGB en 1932 había caído en un 38,3% y su valor per cápita en un 40%, las exportaciones en un 78,3% y las importaciones en un 83,5%. Paralelamente los precios del nitrato y el cobre caen en el mercado internacional en un 60% y 70% respectivamente.⁸ Chile era muchísimo más pobre y el comercio de bienes con el resto del mundo habían disminuido de manera especialmente aguda.

Esta crisis, con su particular intensidad, se tradujo en una ampliación dramática del déficit de la balanza de pagos. La respuesta de política económica fue inducir un ajuste automático de las importaciones mediante la disminución del poder de compra de la

⁶ Este déficit refleja flujos negativos con el exterior. Se compra más de lo que se vende, con lo cual salen más divisas de las que entran y/o se paga más de lo que se recibe en préstamo con el mismo efecto anterior.

⁷ Muñoz, O. (1986) Op. Cit. 63.

⁸ Meller, P. (1996) OP. Cit. 48. (Ver cuadro siguiente)

población.⁹ El efecto directo fue una difusión a toda la economía de los efectos de esta crisis y el supuesto fundamental que inspiró esta alternativa de política fue que la crisis de las exportaciones de salitre correspondía a un fenómeno cíclico, así, el ajuste automático suponía esperar por la fase de recuperación de estas exportaciones. Nada en el panorama mundial permitía afirmar este supuesto y por el contrario, la crisis del salitre demostró tener un carácter de largo plazo.

Cuadro N° 1
**Impacto de la Gran Depresión en Chile Situación en
 1932 con respecto a 1929 y 1927 – 1929 (Porcentajes)**

	<i>1929</i>	<i>1927 - 1929</i>
PGB	-45,8	-38,3
Exportaciones	-81,4	-78,3
Precio exportación salitre	-59,0	-61,1
Volumen exportación salitre	-78,5	-74,0
Precio exportación cobre	-69,3	-63,4
Volumen exportación cobre	-71,4	-68,6
Importaciones	-86,8	-83,5
PGB / Cápita	-48,2	-42,0

Fuente: Datos presentados por Meller, P. (1996)

El cuadro anterior refleja con claridad la magnitud del impacto de la crisis en la economía chilena. La contracción verificada en las importaciones permite deducir los efectos en los niveles de consumo e inversión durante el periodo, lo que es consistente con el deterioro de la capacidad para importar fruto de la caída de las exportaciones en precio y cantidad.

II.2.- El Frente Popular

El perfilamiento del escenario ya estaba prácticamente definido hacia 1936. distintos acontecimientos sociales habían configurado un cuadro donde el radicalismo se había acercado a las fuerzas de izquierda. Ese año se inició la huelga ferroviaria que condujo finalmente a la dictación del Estado de Sitio, bajo el cual se persiguió y relegó a diversas zonas alejadas a distintos dirigentes sindicales y periodistas y redactores de periódicos opositores al gobierno. A partir de estos eventos, la opción del Partido Radical de declararse claramente opositor, dejó al gobierno sin un apoyo parlamentario suficiente, lo cual dio como resultado que de allí en más terminara su periodo respaldado por las fuerzas armadas.

En el seno de la oposición, el factor clave para la conformación de una alianza opositora que fuera capaz de alcanzar el gobierno, resultó ser el Partido Comunista. Hasta mediados de los años '30, esta organización, fuertemente influenciada desde su creación

⁹ Si la población sufre un ajuste importante en sus ingresos, la cantidad de bienes importados disminuye, con lo cual tiende a equilibrar el saldo entre lo que se vende y lo que se compra, aunque con un costo social altísimo.

por la política europea a través de la Internacional Comunista, había mantenido una política profundamente adversa a todo tipo de entendimiento o colaboración de clase. Sin embargo, desde que la amenaza del fascismo se había tornado una realidad en Europa, la política de la Internacional había girado hacia la formación de alianzas antifascistas, donde los partidos comunistas del mundo debían buscar establecer acuerdos con todas las fuerzas democráticas.¹⁰ “Chile debe tener un Presidente radical” fue la consigna que el propio Partido Comunista levantó hacia fines de 1937, con lo cual se vencieron las resistencias de sectores del radicalismo, reacios a pactar con la izquierda y del Partido Socialista que ya tenía por candidato a Marmaduke Grove. Así, en la convención de 1938 el flamante Frente Popular proclamaba como candidato a Pedro Aguirre Cerda, alternativa a la que adhería también la Confederación de Trabajadores de Chile CTCh.¹¹ El Frente Popular estaba llamado a enfrentar al candidato del gobierno, el resistido ministro de Hacienda Gustavo Ross.

Con el Frente Popular ascendían a un lugar protagónico no sólo los partidos de izquierda hasta hace poco instalados entre la clandestinidad y la proscripción, sino y principalmente, nuevos sectores sociales cuya inclusión social estaba dada principalmente por la posesión de un empleo y no por la propiedad, característica del periodo anterior. El proceso modernizador se inauguraba con el triunfo del candidato Aguirre Cerda en 1938, aunque por escasos 4.000 votos.

III.- UN NUEVO MODELO Y NUEVO ROL PARA EL ESTADO

Podemos señalar que a partir de los años '30, y en particular desde 1939, comienza a configurarse un nuevo periodo en la historia económica y social de Chile, él se encuentra caracterizado por la búsqueda consciente de la industrialización nacional como la senda para un desarrollo dinámico y para la transformación de una estructura económica que hasta ese momento mantenía un marcado sesgo primario exportador. Lo anterior, con el fin de integrar a vastos sectores populares y de capas medias a los beneficios de una economía en proceso de modernización.¹² El agente protagónico de esta nueva etapa es el Estado, que desde un carácter oligárquico, se transforma en desarrollista y empresario.

El aumento de participación que experimentaba el Estado en el desarrollo de Chile, no se limitó al ámbito estrictamente económico. Si perjuicio de que éste representó uno de sus mayores frentes de actividad estatal durante el periodo.¹³ En el mismo sentido, resulta especialmente importante el alcance de su actividad en el plano social. Las políticas y

¹⁰ Resulta interesante apuntar que los únicos países en que fue posible establecer estas alianzas, fueron Francia y España, además de Chile.

¹¹ Jocelyn-Holt, Alfredo et Al. (2001)

¹² Hay que tener presente que esta opción no responde a una voluntad filantrópica, sino que se da en el contexto de la presión creciente de los nuevos actores organizados que se incorporan a la vida social y política de Chile. Cualquier alternativa que no provocara un viraje brusco respecto a la situación de crisis prevaleciente, implicaba el serio riesgo de un cuestionamiento sistémico del modelo capitalista.

¹³ Jocelyn-Holt, Alfredo et al. (2001)

acciones de protección a los más postergados habían nacido con el siglo XX. Por una parte, no menor derivaban de una actitud filantrópica de los más acomodados, lo cual fundamente la aparición de “la cuestión social” como problema de la sociedad. Por otra parte, el papel que el Estado empieza a cumplir en este ámbito es producto de los recursos con que cuenta fruto de la apropiación de parte de las rentas del salitre. La protección a los sectores con mayores carencias, se tornó una política consistente sólo durante el proceso modernizador, aún cuando las políticas aplicadas se encontraran muy lejos de cubrir el conjunto de necesidades existentes.

Adicionalmente, el Estado emprendió acciones en dos áreas clave del quehacer social: la educación y la salud, como manera de contribuir al desarrollo de las actividades productivas. A estas se sumaron posteriormente las áreas de vivienda y previsión social. En su conjunto dieron forma a la función social del Estado.

El contexto socio político de esta etapa, es el advenimiento del Frente Popular como coalición gobernante, alianza en que convergen los emergentes sectores medios, trabajadores organizados y segmentos de la oligarquía también presentes en el Partido Radical. Al punto que los pilares básicos de esta coalición eran las corrientes socialistas, comunistas y radicales. La importante transformación observada refleja simultáneamente un nuevo periodo y el fin de otro, donde el Estado era por excelencia un instrumento de conservación de las prebendas y beneficios de los sectores tradicionalmente dominantes.

En el carácter de esta transición se conjugan dos aspectos centrales. La necesidad de responder a reivindicaciones de los nuevos grupos que se representaban en la administración del Estado, junto a una estrategia global de enfrentar la crisis sistémica, que, si bien no sólo se expresaba en el ámbito nacional, sino que afectaba al mundo capitalista en su conjunto, golpeaba con particular violencia a las economías primario exportadoras que vivían de los mercados de recursos naturales.

Esta aguda crisis económica que, dada la creciente internacionalización, había impactado en la mayor parte de las economías, como señalamos, tuvo como una de sus principales consecuencias el derrumbe del universo liberal como concepción dominante en economía, el que sólo volvería a aparecer tras medio siglo. Las concepciones que vinieron a sustituirlo postularon los principios de planificación e intervención directa del Estado en materias que hasta ahí resultaban privativas del mercado, según las ideas en retirada. De allí en adelante, de la mano de las ideas keynesianas, el pleno empleo aparece como un objetivo permanente de la política económica. De una u otra forma los países buscaban reducir la exposición que mantenían ante las inestabilidades internacionales, lo cual se traducía en políticas proteccionistas que implicaban una marcha atrás en los procesos que la expansión capitalista había desarrollado desde el siglo XIX.

La traducción de estas políticas en el caso de Chile no se apartó de las nuevas medidas emanadas de las teorías en boga: fijación de tarifas aduaneras proteccionistas, que mediante altos impuestos encarecían enormemente el ingreso de mercancías importadas, establecimiento de cuotas y licencias de importación, con el mismo objetivo y otras tantas

medidas orientadas a fijar un máximo de protección a las actividades industriales que en el ámbito doméstico competían con los productos importados.¹⁴

Particular importancia en la materialización de los nuevos proyectos que involucraban un rol activo del Estado en la economía, lo tuvo una generación de técnicos proveniente de la Universidad de Chile, que desde el Instituto de Ingenieros de Chile, dieron vida al Consejo de Economía Nacional en 1931, del cual Pedro Aguirre Cerda sería su Secretario General. De este modo se conformaba una tecnocracia clave para el impulso de un proyecto de esta magnitud. Estos funcionarios iniciaron su actividad en 1931 y se mantuvieron trabajando bajo diversos gobiernos posteriores.¹⁵

Habitualmente se establece como característica central de este periodo la existencia de un rol intervencionista por parte del Estado en la economía. Sin embargo, en rigor el Estado había mantenido una conducta de esta naturaleza desde su constitución como tal, lo que se materializaba en diversas políticas sectoriales que a su vez respondían a las presiones que realizaban los distintos grupos oligárquicos que administraban distintas cuotas de poder en el mismo Estado. La intervención que éste realizaba tenía como objeto generalmente la entrega de ciertos beneficios en la búsqueda de reflejar los intereses que en él se representaban. Lo distintivo de este periodo es la existencia de una perspectiva global para enfrentar la transformación, lo que daba pie a un rol orientador y conductor en el ámbito de la acumulación de capital.

Junto a los aspectos de corte estructural que caracterizaba el periodo (la crisis sistémica del capitalismo local y mundial y, el agudo deterioro del modelo primario exportador) se encuentran presentes durante esta fase dos hechos coyunturales que contribuyen de manera decisiva a la transformación. En primero es el inicio de la Segunda Guerra Mundial. El efecto de este conflicto, incluso reducido a los ámbitos de la oferta mundial de bienes y al deterioro del comercio mundial, posee una importancia determinante. Los países centrales en el seno del conflicto, generan una reasignación de recursos hacia fines bélicos, fruto de lo cual cambia drásticamente la composición de la oferta de bienes que entregan al mercado mundial en detrimento del consumo de manufacturas que realizan las naciones periféricas. Los mercados mundiales en estas nuevas condiciones, presentan un marcado déficit en la oferta de bienes de capital, intermedios y de consumo manufacturados, que son precisamente los componentes básicos de las importaciones que realizan nuestras naciones. Agudizando estas condiciones objetivas de oferta, las capacidades de transporte son reorientadas hacia fines vinculados al conflicto y el saldo disponible ve en extremo constreñida su capacidad de acción en tanto los mares se tornan en su conjunto un teatro de operaciones bélicas de gran actividad.

El segundo, es el terremoto de 1939, que obliga al Estado a asumir una gran tarea de reconstrucción, para lo cual crea una entidad cuyo rol será determinante en el devenir posterior del desarrollo económico, la Corporación de Reconstrucción y Fomento CORFO.

¹⁴ Jocelyn-Holt, Alfredo (2001)

¹⁵ Op. Cit.

Esta catástrofe agudizó de manera dramática los problemas económicos del país, lo que obligó a tomar medidas especiales frente a esta situación. Así, la creación de esta entidad fue producto de la dictación de la ley de Reconstrucción y Auxilio, Fomento de la Producción y Habitación para Obreros. Esta ley busca la constitución de una entidad autónoma, es decir, dotada de un presupuesto que puede administrar de acuerdo a sus propias políticas, dentro de las líneas generales de su ley orgánica. El objetivo era que esta institución planificara el desarrollo del país con miras a coordinar las diversas actividades productivas, y que llevara a cabo iniciativas de inversión, mediante la creación de empresas públicas como también el apoyo financiero para las iniciativas de esta misma índole que pudiera emprender el sector privado. Estas funciones dan cuerpo a lo que fue llamado posteriormente Estado Empresario.

“A esta Corporación se le asignaron funciones inéditas para los organismos públicos, como es el caso de la formulación de un plan productivo nacional y la consiguiente movilización y asignación de recursos financieros. Esto implicó, por una parte, entregar al Estado una función coordinadora de los intereses de los distintos sectores productivos y, por otra, asignarle una función abiertamente empresarial y financiera al posibilitar la realización de inversiones directas en actividades ajenas a las tradicionales obras públicas. Esto significó que el Frente Popular esperaba institucionalizar al Estado como agente económico con características que hasta entonces eran privativas del empresariado individual”¹⁶

IV.- LA SOCIEDAD A MEDIADOS DE SIGLO

Mientras el hemisferio norte se encontraba marcado por los efectos de la Segunda Guerra Mundial, que por la magnitud de las pérdidas se transformaba en el conflicto más cruento de la historia, las condiciones de funcionamiento del capitalismo adquirirían un particular sesgo keynesiano y desarrollaban los modelos donde el Estado asumía funciones en el plano de la regulación económica y la generación de seguridad y bienestar a los ciudadanos. Con todas las transformaciones sociales y culturales que ello aparejaba.

Aunque Chile no estuvo al margen de las tendencias y los conflictos internos que recompusieron las estructuras de poder en Europa, se puede apreciar una cierta inclinación hacia los cambios de características más graduales. Una de sus principales manifestaciones de la transformación social que implicaba la modernización, se encuentra en la paulatina renovación de la elite dirigente, proceso en el cual tiene particular incidencia el vertiginoso ascenso de las capas medias.¹⁷

La respuesta de la elite tradicional frente a esta competencia, fue en general de abrir los espacios para este acceso y así propiciar la integración de los nuevos sectores en ascenso. Conducta similar a la desarrollada por la oligarquía en el siglo XVIII cuando

¹⁶ Muñoz, O. (1986) Op. Cit. 78.

¹⁷ Jocelyn-Holt, Alfredo et al. (2001)

asimiló a los inmigrantes vascos y posteriormente en el siglo XIX con otros inmigrantes europeos. La elite dio la bienvenida a los nuevos segmentos, no por una particular fraternidad sino básicamente como manera de mantenerse cercana al ejercicio del poder político. Lo mismo harían años después con respecto a las Fuerzas Armadas.

La sociedad a mediados de siglo estaba experimentando una notoria movilidad social ascendente, lo cual era un claro reflejo del proceso de modernización consistente con el nuevo modelo de desarrollo. Las capas medias se constituían así, en el grupo más gravitante durante aquellas décadas. “Fueron éstos los más beneficiados por los gobiernos radicales. LA ampliación e intensificación de la función proveedora del Estado les reportó importantes mejorías en sus condiciones de vida y de trabajo, al igual que la legislación laboral aplicada desde los años treinta, la cual privilegiaba a los empleados por sobre los obreros.”¹⁸

Indudablemente la consolidación de este sector clave en el proceso modernizador se explica por la expansión de las burocracias públicas y privadas derivadas del tipo de desarrollo económico que se experimentaba, en el cual el Estado expandía progresivamente sus ámbitos de competencia.

Los sectores populares aparecen durante este periodo diferenciados en estratos que seguirían distintos derroteros, según el tipo de actividad productiva en la cual se hallaban inmersos, el grado de organización alcanzado para defender sus intereses y su capacidad de interacción frente al aparato estatal. En este sentido, el fin del ciclo salitrero y la expansión relativa de las actividades fabriles provocaron una drástica recomposición de la estructura ocupacional en Chile. A la migración masiva hacia el centro del país, específicamente a Santiago, se unían las primeras oleadas migratorias desde el campo a la ciudad, Desde la década del cuarenta la sociedad chilena iniciaba un irreversible proceso de urbanización, expresado en tasas de crecimiento demográfico negativas en el campo y notablemente positivas en las ciudades.

Esta radical transformación del modelo de ocupación espacial del territorio nacional dio lugar a la aparición de problemas propios de la condición de hacinamiento que se presentaba en las ciudades. La explosión demográfica en las urbes se traducía amplios contingentes de trabajadores desocupados que deambulaban por las calles en busca de algún trabajo que realizar, para recolectar algunos centavos o alcanzar algún salario de hambre para sobrevivir.

Esta década de los años cuarenta y en momentos en que los problemas habitacionales alcanzaban su máxima expresión, apareció la práctica social de “las tomas”, que consistían en la ocupación ilegal de terrenos desocupados. Esta ocupación se realizaba por la noche y en sigilo, para el amanecer, el entorno se había transformado notoriamente. Aparecían las “poblaciones callampas”, nombre que refería su rápida aparición y

¹⁸ Jocelyn-Holt, Alfredo. (2001)

crecimiento. Este tipo de ocupaciones amplió de facto el perímetro de la ciudad, al tiempo que formaba un sólido cinturón de miseria en torno a las ciudades.¹⁹

Distinta fue la suerte de quienes lograron acceder a empleos estables. Ellos, por definición, representaron una de las formas más radicales de movilidad ascendente. Los antiguos campesinos que devienen obreros industriales, aparecen como el sector que paso de empleos desprovistos de toda protección, regulación y límite inferior de calidad, a ocupaciones reguladas por ley, con seguridad social, con el soporte que entrega la vida urbana y los beneficios que se derivan de la acción reivindicativa de las organizaciones sindicales. En veinte años, este sector de obreros industriales se había multiplicado por cinco.

Otro tipo de transformaciones importantes que se aprecian durante esta temprana fase de constitución de un nuevo estilo de desarrollo, se relaciona con los esfuerzos de la política gubernamental por combatir problemas como el alcoholismo entre los trabajadores, el cual provocaba importantes pérdidas de productividad en la economía. Con ese fin se desarrollaron distintas iniciativas orientadas en su mayoría a la promoción de actividades deportivas, recreativas y culturales. En este último ámbito, la crisis del año '29 había disminuido de modo importante la importación de libros, todo lo cual se vio agudizado, primero por la guerra civil española y posteriormente por la segunda guerra mundial. Ante esta restricción las editoriales Zig-Zag y Ercilla desarrollaron líneas de publicaciones destinados a distintos tipos de público, lo que abrió espacio para un fortalecimiento de ese sector. Así en 1943 se creaba la Editorial Universitaria y al año siguiente la Editorial del Pacífico, lo que constituía una oferta cultural suficientemente robusta para las necesidades de una sociedad en transición.²⁰

Analizar este proceso modernizador, que es el soporte material de la expansión de las actividades de provisión de servicios públicos, como es la salud, hace necesario detenerse brevemente en las características del nuevo modelo de desarrollo. Un modelo industrializador destinado a sustituir las abundantes importaciones de bienes manufacturados que hacía a la economía chilena altamente dependiente de las condiciones de la economía internacional.

V.- LA INDUSTRIALIZACIÓN VÍA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES

En el proceso de constitución de este nuevo modelo de desarrollo que se aplicó a partir de la década del cuarenta, se pueden apreciar claramente dos etapas. La primera responde al periodo en que entra en vigencia la concepción general de este nuevo

19 Cabe señalar que este fenómeno de ocupaciones de terrenos no es privativo de nuestro país. En general en América Latina se apreció el desarrollo de estas actividades de los sectores excluidos de la modernización y en cada país recibieron una denominación distinta; villas miseria en Argentina, cantegriles en Uruguay, pueblos nuevos en Perú, favelas en Brasil, etc.

²⁰ Ver Jocelyn-Holt, Alfredo (2001)

paradigma. Se caracteriza por ser un periodo en que se sientan las bases fundamentales del proceso modernizador. El eje articulador de esta etapa se encuentra en el esfuerzo industrializador y así, la política industrial cumple el rol de viga maestra de la política económica. Cronológica y políticamente corresponde al periodo de los gobiernos radicales de P. Aguirre Cerda, J. A. Ríos y G. González Videla, desde 1939 a 1952.

La segunda etapa nos presenta un escenario distinto. Aún cuando la concepción general continúa plenamente vigente como paradigma de desarrollo, corresponde a un momento histórico en que comenzaron a manifestarse con fuerza una serie de problemas que obstaculizaban una senda sostenida de crecimiento económico. A diferencia del periodo anterior, en que la política económica se articulaba en torno a la política industrial, en éste, es esencialmente una política que ensaya distintas fórmulas de estabilización frente a los fuertes desequilibrios que comenzaban a manifestarse. Esta etapa corresponde a los gobiernos de Carlos Ibáñez, Jorge Alessandri, Eduardo Frei y Salvador Allende y abarca desde el año 1952 a 1973. Como se aprecia, otra diferencia con el periodo anterior es que en éste, todos los gobiernos pertenecen a distintas orientaciones ideológicas.

En términos del proceso de desarrollo de la primera etapa, cabe señalar que la estrategia de industrialización mediante la sustitución de importaciones (ISI) fue materializada en diversos países de Latinoamérica, entre ellos Chile, desde la década del treinta, esto con anterioridad a que fuera formulada en los años cincuenta como un conjunto articulado de recomendaciones de política por parte de la Comisión Económica para América Latina CEPAL. Desde esa época la mayoría de los países en desarrollo consideraba que industrializarse era una de los objetivos prioritarios, para lo cual las políticas económicas se orientaron preferentemente en esa dirección. A la crisis del modelo primario exportador, de desarrollo hacia fuera, siguió la necesidad de impulsar un modelo *de* desarrollo hacia adentro. Que redujera la vulnerabilidad de las economías respecto a los mercados internacionales de productos primarios.

Según Patricio Meller los comienzos de la Industrialización son resultado de una inducción externa²¹, estimando el impacto de la Gran Depresión y las dos Guerras Mundiales. Esto resulta bastante discutible a la luz de los antecedentes entregados anteriormente. Esta posición omite la importancia de los factores internos que propiciaron un giro radical en el modelo de acumulación de capital, las iniciativas de los actores sociales y los antecedentes, aunque incipientes del desarrollo de las manufacturas en el caso chileno. Sin embargo, ello no debe conducir a descartar el importante influjo que tiene los factores externos. A diferencia del siglo anterior, el siglo XX muestra una sensibilidad extrema frente a los acontecimientos externos, lo que se aprecia desde la gran crisis del '29 hasta la guerra fría.

Con todo es posible establecer de todas formas dos énfasis distintos en el desarrollo de esta estrategia, uno inicial en que prevalecen los incentivos de mercado, del tipo precios y diferenciales de utilidades para la canalización de recursos hacia la manufactura. Un

²¹ Meller, P. (1996)

segundo momento observa un rol más activo de parte de los gobiernos. En éste se explicitan objetivos de independencia económica respecto a los vaivenes de los mercados mundiales y la reducción de la vulnerabilidad externa de estas economías primario exportadoras. El diseño de estos objetivos devela la concepción que supone que en un primer momento de la industrialización, la industria naciente debe ser protegida, concepción inspirada en los patrones de desarrollo de los países industriales durante el siglo XIX.

Durante el periodo 1932 a 1973 se utilizaron distintos mecanismos de carácter restrictivo con el fin de dar cumplimiento a este objetivo de protección: tipos de cambio múltiples, alta y amplia dispersión de aranceles, distintos impuestos y diferentes sobrecargas a las importaciones, licencias, cuotas y depósitos previos, listas de importaciones permitidas y prohibidas, subsidios implícitos y explícitos, excepciones y devoluciones de impuestos, reglamentaciones especiales para la inversión extranjera, etc., todos formando parte de la batería de instrumentos utilizados.

Los antecedentes existentes tienden a mostrar que la Industrialización, a pesar de su temprano inicio con relación al contexto regional, no alcanzó a cumplir plenamente los objetivos perseguidos. Entre las razones que ayudan a explicar esta situación se encuentra la escasez de las divisas necesarias para la importación de bienes de capital, sumado a que su incorporación sólo pudo realizarse con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial. Esto impuso la implementación de una industrialización de un bajo nivel tecnológico y donde la incorporación de innovación técnica resultó notablemente lenta. No obstante, el proceso implicó que el sector industrial, prácticamente duplicó su contribución al producto, pasando de un 13% en 1925 a más del 25% en 1970. Aún cuando el ritmo de crecimiento de la economía resultara insuficiente y la productividad notablemente baja.²²

Indudablemente la modernización había acarreado una profunda transformación del perfil social y económico de Chile; sin embargo, el modelo industrializador estaba lejos de satisfacer las expectativas que en él se habían cifrado. A pesar de que es necesario entender que esas expectativas son por definición dinámicas, es decir, se van incrementando a medida que se incrementa el bienestar de la población. El principal problema observable, se relacionaba con el lento crecimiento económico, lo cual daba lugar a un ritmo de incremento del empleo más cadencioso que el que mantenía la expansión poblacional, lo que finalmente derivaba en una tendencia persistente al incremento del desempleo y los conflictos sociales resultantes. Problemas que se manifestarían con fuerza en la segunda etapa del proceso de industrialización.

Un resumen del desempeño general del modelo sustitutivo lo presenta Óscar Muñoz cuando señala en torno al rol empresarial del Estado:

“... entre 1939 y 1970, se manifestó en la creación de aproximadamente 140 empresas distribuidas en diferentes ramas de la economía, la mayor parte de las cuales desempeñaron un activo liderazgo en sus respectivos sectores. Al final del periodo, 16 de

²² Meller, P. (1986)

esas empresas habían sido cerradas o paralizadas por el propio Estado; 69 permanecían como empresas públicas o mixtas, y el saldo, es decir una 55 empresas, habían sido vendidas al sector privado. Sólo en 33 empresas públicas la propiedad del capital correspondía casi totalmente al Estado. La contribución de esas empresas públicas, incluidas las del cobre, al producto geográfico bruto, llegó a representar el 20% de éste en 1969. Dicho aporte era un poco inferior al del sector industrial en su conjunto.”²³

Durante la primera etapa, se alude tanto al proceso de diseño como la constitución del nuevo modelo. Parte importante de ella se encuentra explicada en el proceso de gestación de la CORFO descrito más arriba.

En este periodo operan los elementos señalados anteriormente. Los incentivos que desde el Estado buscaban incentivar el proceso sustitutivo, permitieron un incremento de la actividad apoyado en una demanda que tuvo un comportamiento expansivo sin que alcanzara la frontera que posteriormente se evidenció. La elasticidad positiva ingreso demanda promovió la expansión de la manufactura, la que a su vez no se encontraba expuesta a la competencia con bienes elaborados en el extranjero. Por tratarse de la etapa de sustitución fácil, es decir de bienes de consumo final, que no tenían gran sofisticación tecnológica, el modelo permitió la absorción de la fuerza de trabajo que provenía gradualmente del sector rural y que contaba con escasos niveles de calificación. En términos de financiamiento, la existencia de un fuerte subsidio al capital que demandaba el sector privado operó como una importante palanca de activación, aún cuando ya comenzaba a manifestarse una agudización inflacionaria. Sin embargo, en conjunto, esta etapa representa la fase expansiva del ciclo industrializador

Esta primera etapa contó con un escenario externo relativamente favorable, referido particularmente al mercado del cobre que era la primordial fuente de divisas de la economía chilena. El cuadro siguiente nos permite apreciar esta situación, donde se muestra el comportamiento del comercio exterior del cobre y el efecto fiscal en términos de recaudación tributaria durante el periodo.

Puede identificarse en el primer periodo, una etapa más breve comprendida entre 1939 a 1945 en que el precio del cobre se mantiene en un nivel bajo, a pesar que los volúmenes exportados casi se triplican. Esto es resultado de las condiciones impuestas en el mercado por Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial. Con todo, la recaudación tributaria proveniente de las exportaciones de cobre creció en un 130%, impactando fuertemente en la recaudación total. Una segunda etapa se extiende hasta el año 1952 y en él se puede apreciar un notable aumento de los precios internacionales, acompañado de un gran incremento de los volúmenes exportados. En términos de ingresos fiscales, el dinamismo adquirido por la recaudación proveniente de la Gran Minería del Cobre (GMC), incide fuertemente en el comportamiento de los ingresos del Estado. Situación que tendería a cambiar posteriormente contribuyendo a la creación de déficit fiscales permanentes.

²³ Muñoz, O. (1986) 109.

En el cuadro siguiente puede apreciarse que mientras la recaudación tributaria total crece poco más de seis veces durante el primer periodo, la recaudación proveniente de la producción cuprera lo hace más de once veces. Al mismo tiempo se observa el lento cambio de los precios mundiales del producto.

Cuadro N° 2
Indicadores de evolución comercio exterior de la Gran Minería del Cobre
(Índice 1938 = 100)

<i>Años</i>	<i>Precio</i>	<i>Volumen de Exportaciones</i>	<i>Recaudación Tributaria GMC</i>	<i>Recaudación Total</i>
1938	100,0	100,0	100,0	100,0
1939	106,2	102,7	82,0	112,6
1940	115,5	118,8	85,6	140,0
1941	103,1	140,8	109,9	170,4
1942	113,4	163,0	169,4	144,1
1943	114,4	168,3	223,4	171,0
1944	117,5	287,3	200,9	190,9
1945	118,6	307,7	231,5	263,4
1946	136,1	287,3	190,1	328,0
1947	207,2	423,7	450,5	393,2
1948	225,8	498,7	508,1	481,8
1949	215,5	400,1	343,2	475,8
1950	216,5	446,2	297,3	605,4
1951	277,3	555,4	537,8	598,1
1952	352,6	679,2	1.144,1	635,2

Fuente: Elaborado con datos de Patricio Meller (1996)

VI.- LA ETAPA DE CONSTITUCIÓN DE UN SISTEMA PÚBLICO DE SALUD

La evolución experimentada por el sector salud en Chile, es consecuencia tanto de los cambios operados en las políticas y orientaciones del Estado, como también de los procesos desarrollados en el mundo social que dan como resultado el fortalecimiento de actores y sectores sociales. Podemos entender esta evolución a partir de dos etapas fundamentales: la primera, se refiere básicamente a la constitución de un sistema nacional de salud, que tiene antecedentes muy anteriores al periodo que analizamos. La segunda, está caracterizada principalmente por las políticas que tenían por objeto la privatización del sistema, el repliegue y reducción de las funciones del Estado en esta área. Todo lo cual se desarrolla durante el periodo de la dictadura militar.

En esta primera etapa, algunos autores establecen la existencia de tres periodos:²⁴ un largo ciclo desde la conquista hasta inicios del gobierno de Arturo Alessandri Palma en 1924, marcado por una escasa presencia de iniciativas legislativas en la dimensión pública de este servicio. Un segundo periodo comprendido entre 1925 y 1952, en que aparece la mayor parte de las primeras instituciones destinadas a proveer, en nombre del Estado, este

²⁴ Ver Ernesto Miranda (Editor) (1994) *La salud en Chile. Evolución y perspectivas*. Ed. Centro de Estudios Públicos, Santiago, Chile.

beneficio a los sectores más postergados de la sociedad, lo que también es consistente con la promulgación de los primeros cuerpos de normas legales con fines de protección social. Con posterioridad se encuentra un tercer periodo iniciado en 1953 y que se extiende hasta principios de la década del '70, en que alcanzan el máximo desarrollo dichas instituciones. Finalmente podemos apreciar una cuarta etapa en que viene a materializarse el conjunto de transformaciones implementadas en el sector por la dictadura militar, contextualizadas en el nuevo estilo de desarrollo que se impuso a mediados de los años '70. Debido al objeto de nuestro análisis, nos concentraremos en el tercer y cuarto periodo señalado. Sin embargo, puntualizaremos algunos elementos que permitan dar mayor coherencia a la evolución experimentada.

VI.1.- Antecedentes

El desarrollo de un sistema de salud, estuvo vinculado desde su inicio al tema global de la seguridad social y fue impulsado desde sus albores por grupos laborales organizados. Entre estos se cuentan los artesanos que iniciaron una acción colectiva de reivindicación tempranamente durante el periodo colonial. El origen de esta acción en demanda de mayor seguridad, se encuentra en el deterioro de las condiciones en que se desenvolvía su actividad, lo cual se vio agudizado con el proceso de la Independencia. Una de las primeras formas que adoptó la acción social en torno a este tema fue la constitución de Sociedades de Socorros Mutuos (SSM), que consistían fundamentalmente en sistemas solidarios de ahorro privado destinados principalmente a otorgar prestaciones de salud y previsión a sus afiliados.

A comienzos del siglo XX las SSM contaban con cerca de 100.000 afiliados en el ámbito nacional y constituían la forma más tradicional de organización de obreros y artesanos. El movimiento político de los trabajadores nace de esta forma en el seno de estas sociedades. La paulatina tendencia hacia la reorientación de los objetivos principales de las organizaciones de trabajadores, en torno a los ámbitos propios de sus intereses de clase en la relación capital – trabajo, abrió un espacio en el tema de la seguridad social a la participación de otros actores sociales, como es el caso de la Iglesia y el Estado. Ellas participaron en la provisión de estos servicios al igual que las iniciativas de beneficencia emanadas de los grupos más acomodados.

Entre los hitos más significativos que se pueden verificar durante este periodo se encuentran las diversas instituciones creadas desde comienzos del siglo XIX, que dan estructura al sector salud en Chile. Destacan entre estas: la Junta de Vacunas que aparece en 1808, la Junta Directiva de Hospitales fundada en 1832, la Junta General de Salubridad en 1887, el Consejo Superior de Higiene Pública que data de 1892, el Consejo Superior de Beneficencia cuya creación es del año 1917, el Código Sanitario y la Dirección General de Sanidad instaurados en 1918.

No obstante, la importancia de los hitos señalados, el acontecimiento más relevante del periodo es la promulgación de la Ley del Seguro Obrero Obligatorio (SOO) en 1924,

que, en rigor, marca el punto de partida para un amplio cuerpo de normas de protección social.

En el segundo periodo en que puede dividirse esta etapa, desde 1925 a 1952, podemos apreciar que el SOO mantuvo las características esenciales con que fue creado hasta 1936, en que se incorporó al sistema los exámenes preventivos para obreros y el seguro maternal e infantil. Resultando un paso significativo para consolidar su misión. Sin embargo, el SOO presentó progresivamente problemas de financiamiento que redundaron en déficit crónicos del sistema, todo lo cual condujo a una reforma que culminó en 1952 con la creación del Servicio Nacional de Salud (SNS) y el Servicio de Seguro Social (SSS) como dos entidades separadas.

A través del Servicio Nacional de Salud, el Estado enfrentó la creación de una red de establecimientos en el ámbito nacional, consolidando por esta vía el acceso de los obreros a los beneficios de la salud. Ello reflejaba una preocupación permanente del Estado que lo llevó a asumir responsabilidades en materias de salud pública al encargarse de las acciones de fomento y protección de toda la población. El principal efecto de la creación de las entidades señaladas (SNS y SSS) fue la separación en dos organismos independientes el área de seguridad social de los trabajadores.

La expansión inicial de las actividades derivadas de la provisión de servicios de salud a la población, es consistente con la etapa de constitución del modelo de Industrialización y por tanto con el inicio de la modernización.

VII.- PERIODO PREVIO A LA FORMACIÓN DE TERAPEUTAS OCUPACIONALES

En el mismo contexto de la consolidación de la salud pública en Chile, comenzaban a aparecer las iniciales preocupaciones respecto al área específica de la rehabilitación. El desarrollo de la Terapia Ocupacional en Chile y de otras disciplinas relacionadas respondió, principalmente, a la necesidad de contar con profesionales que trabajaran en rehabilitación, lo que se observaba en el ámbito gubernamental como una necesidad nacional que correspondía tanto a demandas sociales como a iniciativas de los propios cuerpos médicos y sanitarios en general. Se dará una convergencia de intereses y acciones, en un principio aisladas entre sí, que va consolidando un proyecto de desarrollo sanitario que hacía indispensable contar con profesionales Terapeutas Ocupacionales formados en Chile. En esto tienen un rol fundamental organismos internacionales como la O.P.S. y nacionales, como el Servicio Nacional de Salud.

En 1952 se crea por Ley N° 10.383 el "**Servicio Nacional de Salud**" (personalidad jurídica de administración autónoma, dependiente del Ministerio de Salubridad, Prevención y Asistencia social), y en esta misma ley, en su artículo 59, letra A, otorga fondos para la rehabilitación de inválidos. Antes de esta fecha se trabajaba desde el siglo XIX en el área de las invalideces sensoriales en una escuela estatal para ciegos y otra particular para sordos.

Desde el ámbito privado, en 1947 debido a una epidemia de Polio inicia sus actividades la "**Asociación Pro Ayuda al Niño Lisiado**", fundando por una por una educadora, una madre, un medico y otros profesionales del Hospital Luis Calvo Mackenna , que crean el *Centro de Rehabilitación Infantil* (mas tarde I.R.I. y últimamente Teletón) el que partió con el concepto de tratamiento ambulatorio que, indirectamente, permitió evitar los efectos de la segregación y el aislamiento de la internación hospitalaria , creando un programa de hospitalización diurna para que el niño no se apartara de su hogar ni de su comunidad. En esta institución trabajó la Primera Terapeuta Ocupacional Chilena, Sra. María Cristina Ríos, quien realizó sus estudios en Argentina:

“...había una terapeuta que en tiempos de la epidemia de la poliomielitis, que afectó a este país y a todos digamos a toda el área del cono sur, Argentina también había estado con eso, fue la primera vez que se dio masivamente el problema de los niños afectados, el año cincuenta y tantos ah estamos en la década del 50, y María Cristina Ríos ya ahora jubilada de lo que ahora se llama el instituto de la Teletón, para el común pero ese era el instituto de rehabilitación infantil...”

“...Cristina Ríos había sido enviada del instituto de rehabilitación infantil el año 61 si no me equivoco o el 60, 60 o 61 a estudiar terapia ocupacional a Buenos Aires, que ella es la primera, primera de todas las primeras...Volvió al instituto, volvió a trabajar al instituto de rehabilitación infantil”

Esta profesional se había formado en Argentina apoyada por el Instituto de Rehabilitación Infantil, que había tomado conciencia de la necesidad de contar con Terapeutas ocupacionales, a raíz de la emergencia generada por la epidemia de poliomielitis:

“Ella después de la epidemia de poliomielitis, cuando empieza ya a quedar las secuelas y empiezan a llegar los secuelados, al instituto de rehabilitación infantil ya, empiezan a llegar junto con los otros chicos de parálisis cerebral.... y todos los demás, entonces ella esta atenta a partir y va y vuelve por formación de terapeuta ocupacional en Argentina, no existe la terapia en Chile”

Desde el ámbito público, en 1957 el S.N.S. inaugura el *Centro de Rehabilitación Infantil Pedro Aguirre Cerda*, debido a un rebrote de la epidemia de polio en el verano del 55-56, su objetivo era la recuperación y posterior rehabilitación de los afectados por la poliomielitis, llegando a este centro desde los distintos hospitales de Santiago. Es centro tuvo una importancia fundamental en el desarrollo de la terapia ocupacional en Chile, pues ahí llegaron los primeros especialistas internacionales que trabajaron tanto en la atención de pacientes como en la formación de técnicos protesistas y posteriormente – una vez

iniciado el curso experimental en la Universidad de Chile - de Terapeutas ocupacionales.

Cabe señalar que la bibliografía medica nacional recién en 1953, comienza a mostrar publicaciones de médicos en el área de la rehabilitación medica, generando poco a poco saberes al respecto y una demanda por la formación de profesionales terapeutas ocupacionales. Este proceso de toma de conciencia y adquisición paulatina de conocimientos, se desarrolló principalmente por la acción de profesionales que se desempeñaban en el ámbito público.

Existe constancia, en el área psiquiátrica, de diversas acciones que precedieron el desarrollo de la T.O. en psiquiatría, a partir de los años 40. Se trata de prácticas ocupacionales con pacientes residentes hospitalarios:

“Acciones similares y que se llamaban de distintas maneras según el hospital... nosotros teníamos antecedentes ya en el Open Door, el Sanatorio el Peral posteriormente... se trabajaba con los pacientes con personal de distintas esferas del área... y con disciplinas distintas... en Puente Alto en unas lomas no, entonces desde que se cultivaba la tierra hasta salir a vagabundear, este era un taller que hacía canastos ya, ellos vivían ahí eso era su vida, ellos estaban confinados a lo que se llamaba la colonia el peral, y era donde estaban todos los enfermos psiquiátricos, los más dañados estaban en aquella época, yo estoy hablando la anterior a mil novecientos cuarenta y tantos...”

Este tipo de acciones se realizaban también, en forma paralela, en hospitales de diversas regiones del país:

“Ya se había hecho en Chile mucho por mantener, gente en Temuco también médicos psiquiatras en Temuco, habían establecido ya un servicio social, municipal en Concepción en distintas partes... y en Valparaíso eso estaba bastante adelantado, el trabajo de rehabilitación con muchas reuniones, con muchas..., esto ya en la década del 56 al 66... yo estoy recordando de nuestras primeras experiencias en la clínica de psiquiatría, a partir de la Facultad de Medicina que también tenía en Santiago.. también teníamos en Valparaíso, acciones de rehabilitación”*

Las acciones hospitalarias fueron significativas en su conjunto, pese a que tenían limitaciones en cuanto a recursos materiales y humanos. Va quedando en evidencia que no existían profesionales con formación específica en rehabilitación ocupacional. En un principio, las asistentes sociales asumieron esa función.

“...Era bien integradas, los objetivos eran bastante similares a los que es una acción de rehabilitación, pero con escasez de personal y un personal muy, no preparado ya, pero se ayudaban con orientadores, con el personal familiarizado con el enfermo y comenzaron a darse atención,

nosotros podemos decir que somos un país en eso rico en iniciativas y muy cortos en lo económico, económicamente no había como contratar mas personal y tampoco había escuelas completas, aunque la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile, tenía acciones verdad, las nuestras fueron generalmente establecidas, perdona pero la asistencia social estaba tomando mucho en esta cosa”

A mediados de la década de los 50 se estima que el grupo de inválidos varia entre el rango del 3 al 6 % de la población general. En estos años se comienzan a crear sociedades de rehabilitación, con propósitos de beneficencia, las que colaboran junto a la Universidad en la organización de jornadas y seminarios en Santiago y provincias con profesionales extranjeros. Así, por ejemplo, en 1955 el Dr. Norteamericano Edward Lowman, dictó la conferencia "**Rehabilitación como problema económico y social**" en el salón de honor de la Universidad de Chile. En esta el Dr. Lowman, habla de cómo la rehabilitación fue abriéndose terreno después de la primera guerra mundial, y como " el medico de hoy no se preocupa solamente del tratamiento de los procesos mórbidos, sino que se siente responsable de que su paciente, en la convalecencia, progrese hasta alcanzar el goce máximo de sus condiciones físicas, mentales, sociales, vocacionales y económicas".

A fines de la década de los 50, y coincidiendo con la formación de los primeros médicos especialistas se desarrollan servicios de medicina física y de rehabilitación, pasando lentamente, de la simple aplicación de terapias físicas al manejo clínico del paciente incapacitado, aportándose nuevos elementos de diagnostico y tratamiento, así se trata de iniciar la rehabilitación integral del invalido²⁵. Así el 28 de marzo de 1958 se funda con la cooperación del Rotary, Club de Leones, Cruz Roja y representantes de la comunidad y profesional, la "Sociedad Chilena de Rehabilitación (SCHR), teniendo como sede el hospital de Niños de Viña del Mar

En 1959 se llevan a cabo las primeras jornadas de rehabilitación donde se exponen los primeros pasos y programas de la SCHR y, trabajos sobre los distintos tipos de rehabilitación (vocacional, de discapacitados sensoriales, alcohólicos, enf. cardiovasculares, enf, mentales, físicos, neurológicas orientación profesional, epilepsia y tuberculosis) y sobre la formación de centros y como cada profesional debería actuar en estos.

Con respecto a la Terapia Ocupacional en estas jornadas se expone sobre como debe estar formado un departamento de Terapia Ocupacional en un centro de Rehabilitación. Este departamento debía estar dividido en diversas áreas, proporcionando tratamiento adecuado en cada una de ellas. Las distintas secciones en el departamento son: T.O. funcional donde se realiza el entrenamiento en las AVD que conciernen principalmente el uso de las manos y extremidades superiores como son el comer; el aseo personal; el escribir, etc. Otra sección es la de T.O. Pre-Vocacional que incluye especialmente la unidad para el entrenamiento de la Dueña de casa y el entrenamiento pre-vocacional para hombres y mujeres en salas separadas. La Ultima sección que comprende este

departamento es la de T.O. diversional que tiene como principal objetivo servir de entretenimiento a los pacientes, al mismo tiempo que permite la realización de ciertas actividades físicas de sus extremidades y permite mantener ocupadas sus mentes.

En las jornadas también se expusieron los roles y funciones que debería tener el T.O. en un programa de terapia recreacional donde se encarga de inicio de la alfabetización, adiestramiento y enseñanza de trabajos manuales, conseguir materiales de trabajo con la Dirección, compra de materiales de trabajo, descubrir y estimular buenas disposiciones para el trabajo y en la rehabilitación cardiovascular, donde durante la hospitalización este puede planificar acciones prevocacionales orientadas hacia tareas de tipo sedentarias, que más tarde se conjugan con los programas de orientación profesional.

En esas mismas jornadas la Srta. Malvina Soto, profesora; Srta. Laura Labayru, enfermera; Sra. Rebeca Vega, A Social, exponen un programa de T.O. el que se adjunta.

En esos años se comienza a recibir ayuda de Organizaciones internacionales, como la fundación Hellen Wessel, que otorga becas para la formación de fisiatras y fondos para el servicio de rehabilitación del hospital San Juan de Dios por su parte la facultad de Medicina contando con el aporte de la fundación Kellogg desarrollo la especialidad de Medicina Física y Rehabilitación y el departamento del mismo en el hospital J. J. Aguirre.

El movimiento por la rehabilitación impulsado desde los profesionales de la salud, tanto de psiquiatría como del área física, permitió coordinar el apoyo de organizaciones internacionales, que envían profesionales para diagnosticar y planificar estrategias de desarrollo:

“...Comienza por medio del trabajo del Dr Bahamonde, él comienza a hacer sus primeras peticiones y vienen delegados desde la Organización Mundial de la Salud, entonces ellos comienzan a venir a Chile con comisiones... a tener reuniones con las distintas digamos regiones, porque ahora son regiones, antiguamente eran provincias y vienen y conversan acá tienen sus reuniones, realizan un informe minucioso, minucioso sobre la forma, lo existente y la forma en el desarrollo que sería la... y en estas condiciones es como llegamos a formar un, yo trabajaba en la clínica de psiquiatría, como una unidad se llegó a hacer entre lo físico, lo psiquiátrico todo junto ya y todos luchando por una misma cosa...”

Por otro lado, las experiencias en el extranjero, permitieron que algunos médicos tuvieron un mayor acercamiento con la labor de los T.O. y sirvieron de motivación para que se impulsara su desarrollo en Chile:

“Paolinelli, él viajó con una beca a Estados Unidos, conoció a los terapeutas y llegó acá a Chile muy motivado con esto, y él se puso en contacto con la OPS y con la OIT..”

Pero es a partir del año 1962 , año mundial de la Rehabilitación (OMS) que se intensifican los programas encaminados a la formación de profesionales para la rehabilitación física, como el programa "**Chile 5000**" (1962) , en donde la OPS junto con el servicio nacional de salud , entrega fondos para equipar servicios de rehabilitación en Santiago y otras ciudades del país , además de traer expertos que ayudan a crear el "**centro piloto nacional de rehabilitación MARURI** " y organiza cursos para la formación de técnicos protesistas.

Los especialistas extranjeros contribuyen en primer lugar, haciendo un diagnóstico global que permitió unificar criterios para desarrollar un plan nacional de rehabilitación:

“Hubo una comisión que es la que usted vio hoy día en este informe del Sr Phillips ya estaba Robinson Smiths, era el Servicio Nacional de Salud trabajando cuando me encontré con el Dr. Bahamondes para formar, hacer los estudios primero del impacto que tendría verdad en Chile, frente a gente que venían del exterior que se iban a llamar ya, cómo impactaba la rehabilitación, cómo se lograba... impactar para que toda esa gente que estaba totalmente desconectada uno de otros tuvieran un solo plan y hubiera una ley, que se trabajara con toda esta gente en algo organizado a través de todo el país”

Apoyada por los especialistas extranjeros, la comisión nacional, dirigida por el Dr. Bahamonde, va elaborando el plan nacional de rehabilitación:

“Del 62 esta trabajando Smith acá en Chile... del Ministerio, sabe que viene por la Organización Mundial de la Salud y se empiezan a traer personas, mientras tanto el Dr Bahamonde esta trabajando ya, para desarrollar el programa mismo desde la concepción hasta programa nacional”

En el área física existían artesanos formados en forma práctica por los médicos, para hacer las prótesis requeridas en los tratamientos. Con la llegada de expertos extranjeros se forman técnicos especializados:

“Si pero existían como personas formadas, ya por algún médico en un momento dado para sus necesidades como artesanos, pero se conforman ya en una entidad con nombre de nominación y se llaman técnicos ortesistas y esto es todo un desarrollo, yo diría rápido en 3 años ya estaba formado el técnico ortesista.”

Con respecto a la terapia ocupacional propiamente tal, el uso de actividades de diferente tipo fue utilizado bajo la denominación de laborterapia paralelo al desarrollo de la atención psiquiátrica en la colonia El Peral y el hospital de Santiago, y en el instituto de rehabilitación infantil se integra la primera T.O. Chilena con estudios en Argentina para la atención de niños con incapacidades físicas, pero es en la cátedra titular de Psiquiatría de la

Universidad de Chile donde el Dr. Ignacio Matte Blanco, profesor titular de Psiquiatría comienza en la década de los 50 a utilizar elementos de la laborterapia y interiorizarse de la disciplina llamada Terapia Ocupacional, se trataba de actividades dirigidas por un medico Psiquiatra con quien colaboraron Asistentes sociales, funcionarios y voluntarias.

En la Clínica Psiquiátrica había un equipo de Asistentes Sociales que realizó experiencias de labor terapia a fines de la década de los 50. Comienza a manejarse el concepto de Terapia Ocupacional:

“...en la clínica psiquiátrica, ... allí estaba trabajando un grupo de asistentes sociales, ...realizaron la primera acción con personas que estaban haciendo la memoria para recibirse de asistente social, hacen su memoria en terapia ocupacional y una de ellas es Carmen Raffi ... dentro de la clínica de psiquiatría tanto como con el paciente como con el personal y una de ellas que había venido a trabajar era una de las que había echo la memoria, estaba Silvia Rousseau que había hecho la memoria con ella, la Carmen Raffi y la niña, era la señorita Malva Alvarez, ...habían hecho la memoria, pero fue solamente un ensayo en el hospital psiquiátrico, introduciendo junto con las labores de grupo que es del campo de los asistentes sociales en esa época, hacer labor de grupo, bueno lo que se usa actualmente en distintas profesiones, bueno se usaba y ella era como en ese momento las que manejaban los grupos terapéuticos e introducen entonces allí acciones de terapia ocupacional ahí llamándola con esa denominación...”

Ese trabajo inicial, se basó principalmente en la aplicación de un programa de actividades a un grupo de enfermos mentales, grupo terapéutico que difiere fundamentalmente del utilizado tradicionalmente en el servicio social. Para ello toman principios fundamentales de la técnica de terapia ocupacional, cual es la utilización de actividades en todas sus formas, adaptadas al tipo de enfermo con el que se trabaja y a los objetivos que se persiguen, lo que se desprende de la definición misma de la técnica " T.O. es cualquier actividad, mental o física, prescrita médicamente y orientada profesionalmente para ayudar a un paciente a recuperarse de su enfermedad" (Henriette Mac Mary). Ellas informan al finalizar el proyecto en 1955 que "con las técnicas empleadas de estimulación del sentido social en los enfermos crónicos, se observa en la casi totalidad de los pacientes una lenta y progresiva ruptura de la indiferencia y el autismo, una mayor integración al grupo y una mayor preocupación por el ambiente y por ellos mismos" .

Para afianzar este programa el año 1962 la Clínica Psiquiátrica universitaria obtuvo a través del programa de Cooperación interamericano, la venida a Chile durante tres meses de la " Destacada" T.O. Americana Miss. Beatrice Wade la que dictó cursos , organizo el departamento de T.O en la clínica Psiquiátrica Universitaria , e informo de la necesidad de iniciar la formación del profesional "Terapista Ocupacional" en Chile .

La estadía en el exterior había influido en los médicos promotores, respecto a la necesidad de contar con terapeutas ocupacionales. Ello es apoyado tanto desde la Facultad como en el Servicio Nacional de Salud:

“...Si, piensa que el Dr. Matte había estado en Inglaterra había estado en muchas partes afuera, el Dr. Paolinelli también, o sea empiezan a viajar mas por su propio trabajo y van viendo como esta el desarrollo en Inglaterra y como esta el desarrollo en Estados Unidos, como esta el desarrollo en Europa en general, y ellos piden la venida a Chile de un terapeuta norteamericano que es Beatriz Wade ella viene a Chile en el momento en que se empieza a gestar un movimiento en el Servicio Nacional de Salud, también dirigido por el Dr. Alberto Bahamonde y se constituye un movimiento en Chile que implica las provincias también todo, y hay un movimiento sobre el desarrollo de la rehabilitación con todo su personal, entonces aquellos precarios servicios que ya contaban, contaban con terapeutas ocupacionales, uno era lo que ahora se llama instituto de rehabilitación infantil ubicado allá en Alameda abajo, pero que estaba ubicado en Huérfanos y era muy pequeño...”

Le corresponde al decano de la facultad de Medicina de la Universidad de Chile Prof. Dr. Hernán Alessandri dar impulso a la iniciativa creando, a comienzos de los años sesenta, una comisión mixta entre la Universidad de Chile y el S.N.S. que tiene como objetivo estudiar la factibilidad de organizar y desarrollar un programa formativo de Terapeutas Ocupacionales en Chile.

VIII.- LA SEGUNDA ETAPA DE LA MODERNIZACIÓN: LOS ESFUERZOS DE ESTABILIZACIÓN

Como señalamos al inicio de este apartado, el análisis de esta etapa es particularmente la descripción de las distintas iniciativas de política destinadas a estabilizar la economía, reimpulsar o corregir el modelo de industrialización, donde, a diferencia de la etapa anterior, se suceden gobiernos de muy distintas orientaciones.

Hacia finales del gobierno de G. González Videla, la economía mostraba una tasa de inflación anual de 23%. Durante los dos primeros años de la administración de Ibáñez, ésta se elevó al 40% y 64% respectivamente y durante el tercero alcanzó el 86%, nivel de precios inédito hasta entonces en Chile. Los intentos de estabilización implementados frente a esta situación resultaron relativamente ineficaces y tuvieron corta vida.

Este comportamiento de los precios internos era un claro reflejo de una situación de la economía en general precaria. El nivel de producto por habitante había permanecido prácticamente estancado durante los últimos años y la desocupación pasaba a ser un problema persistente. Esto indicaba crecientes limitaciones del modelo ISI para absorber el incremento de la fuerza de trabajo determinado en grado importante por las oleadas

migratorias del campo a la ciudad, al tiempo que las tasas de inversión general resultaban insuficientes para mantener un crecimiento satisfactorio de la economía. En torno a este último aspecto la responsabilidad resultaba compartida entre el sector privado y la disminución abrupta de la inversión directa del Estado. En este contexto, la política económica se dirigía básicamente a enfrentar de manera improvisada los problemas que día a día se presentaban, sin contar con un norte claro que orientara una acción consistente.

Para aquellos años el diseño inicial de protección a la producción doméstica respecto a los bienes importados, había derivado en un sistema generalizado de cuotas de importación, extrema inestabilidad de las decisiones gubernamentales, continuo desabastecimiento, grandes ganancias de capital fruto de la especulación y corrupción. En este marco no era factible una asignación racional de recursos de inversión a largo plazo, por cuanto la actividad más remunerativa para el sector productor era conseguir mayores cuotas de importación, tasas cambiarias múltiples más elevadas, y anticiparse a las devaluaciones masivas que se producían. En suma, la improvisada política aplicada en este sector estimuló la concentración de esfuerzos y recursos en actividades especulativas en lugar de favorecer el desarrollo de nuevas industrias y el incremento de la producción.²⁶

En el ámbito fiscal la situación no era mejor. Los ingresos tributarios no alcanzaban a cubrir los gastos corrientes del Estado y la inversión pública tenía una tendencia declinante. Los reajustes anuales de los salarios de los empleados fiscales eran aprobados sin que el Congreso proveyera el financiamiento correspondiente y en un contexto de inflación en ascenso, estos perdían rápidamente poder adquisitivo. A pesar que se concedían bonificaciones extraordinarias, de todas formas los salarios quedaban rezagados respecto a la inflación.

VIII.1.- El segundo gobierno de Ibáñez

Al instalarse el gobierno de Ibáñez, este disponía de un importante respaldo electoral, el que fue reforzado en 1953 durante las elecciones parlamentarias. Sin embargo, esta inicial base de sustentación, constituida por grupos desilusionados de los partidos políticos y del relativo estancamiento del modelo de desarrollo, al constatar que la gestión del gobierno no se diferenciaba de sus antecesores sufrió un fuerte deterioro. El resultado fue que el gobierno de Ibáñez fue paulatinamente conformando una nueva base de apoyo en la derecha.²⁷

En el contexto de una severa crisis, el esfuerzo de estabilización se materializó por la vía de recurrir a una firma de asesoría extranjera que había estado operando en Perú a fines de los años cuarenta, la Misión Klein-Saks (MKS). El fundamento de esta iniciativa se encontraba en que frente a la grave situación planteada “era necesario allegar un concurso técnico, de idoneidad indiscutida, y que por su carácter extranjero diera garantías de

²⁶ French-Davis, R. (1973).

²⁷ Durante la campaña presidencial que llevó a Ibáñez al gobierno, la consigna de este candidato era que “barrería con la corrupción existente” acabando así con el modelo de prebendas y clientelismo prevaleciente.

objetividad e imparcialidad en sus enunciados y conclusiones.”²⁸ La importancia de detenernos en este punto, es que aparece como el primer intento de desmontar estructuralmente el modelo ISI, lo cual sólo se materializará veinte años después en el contexto de la dictadura.

Es importante señalar, en primer término, que la propuesta presentada por la MKS se asemeja grandemente a las proposiciones formuladas por técnicos del Banco Central en julio de 1955. En segundo término, esta misión estaba lejos de la aludida neutralidad. Venía de prestar asesoría a una dictadura derechista en Perú y, por tanto su orientación se encontraba más cerca de las posturas de la Derecha chilena. Un elemento importante, es que esta firma de origen estadounidense tenía una fuerte vinculación con el FMI, lo que aparece como una de las razones, junto a la cercanía con la Derecha -base de sustentación del gobierno- para su elección.

A mediados de 1958, la MKS entregó las proposiciones resultado de su análisis de la situación económica chilena. Analizadas globalmente estas proposiciones, pueden ellas agruparse en tres categorías. La primera se refiere a propuestas técnicamente neutras, muchas de las cuales habían sido debatidas con anterioridad a la llegada de la MKS y apuntaban a las modificaciones imprescindibles para cualquier país que quisiera modernizar su estructura económica. La segunda apunta a formulaciones de corto plazo destinadas a controlar remuneraciones y aumentar la tributación, todo lo cual tenía fuertes implicancias políticas. La posibilidad de su aprobación dependía de la evaluación que los grupos realizaran respecto a la distribución de los costos y beneficios del programa de estabilización. La tercera categoría de propuestas se refería a un marco de acción para el largo plazo. Comprendía la disminución de la ingerencia gubernamental en la economía, propiciaba un mercado cambiario libre, con un tipo de cambio fijado en el mercado, tasas de interés libres; ausencia de controles directos de precios, libre acceso de la inversión extranjera y otras medidas similares.²⁹ En suma, el desmontaje del sistema de protección y control propio del modelo ISI.

El destino de estas proposiciones fue en general un largo trámite parlamentario que llevó a que muy pocas se hicieran efectivas, en tanto afectaban los intereses de distintos grupos, muchos de los cuales constituían la propia base de sustento del gobierno. Las medidas que exigían un mayor sacrificio de los asalariados fueron el grueso del programa aplicado efectivamente, quedando postergado un cuadro de sacrificios compartidos por los distintos grupos sociales.

El programa perseguía en lo inmediato la disminución del ritmo de incremento de los precios, lo que provocó una caída en la actividad económica y obligó, a corto andar, a una política inversa de expansión.

²⁸ Mensaje del Presidente Ibáñez en 1956. Citado por Ffrench-Davis (1973) 25.

²⁹ Ffrench-Davis, R. (1973) Op. Cit.

Cuadro N°3
Variaciones de remuneraciones y precios
 (Variación porcentual respecto al año anterior)

<i>Años</i>	<i>Inflación del año anterior</i>	<i>Reajuste Legal</i>		<i>Inflación promedio del año</i>
		<i>Sector público</i>	<i>Sector privado</i>	
1956	83,8	50,7	50,7	64,8
1957	37,7	25,0	27,7	35,6
1958	17,3	20,0	20,0	26,2

Fuente: Ffrench-Davis, R. (1973) 32.

Producto de las políticas de ajuste aplicadas, el año 1956 marco un momento de mejoría en la situación general, que se revirtió durante el bienio siguiente. Al punto que nuevamente los ingresos provenientes de impuestos no permitieron cubrir los gastos corrientes del Estado. Esto implicó que la inversión pública y una proporción de los gastos corrientes no financiados por ingresos debieron ser cubiertos con créditos externos o emisión.

Las reformas emprendidas dieron como resultado inesperado un pobre desempeño del sector productivo, al punto que la inversión de 1956 a 1958 resultó menor a la de 1955. Analizada en detalle muestra una mejora en su distribución, en tanto decreció la de carácter especulativo. Esto último; sin embargo, devela el carácter de la clase empresarial chilena fuertemente orientada a profitar de prebendas del Estado.

Entre las líneas explicativas del fracaso de este esfuerzo global de estabilización, se encuentra el cambio de actitud del empresariado ante las políticas impulsadas por el programa de la MKS. Por una parte se encuentra el intento de disminuir la protección efectiva con que contaba el sector productivo, que originaba en gran parte las ganancias de los proyectos del empresariado. Por otra parte, las políticas de ajuste provocaron una caída en la actividad económica que se tradujo en posiciones adversas de los grandes empresarios.

En el sector fiscal, como sostiene Ffrench-Davis, “...no se registraron mejoramientos de fondo, aparte de la supresión de los subsidios, los mayores precios para los servicios de utilidad pública y la introducción de algunas nuevas técnicas presupuestarias. El gobierno careció de la decisión necesaria para combatir la evasión de impuestos, para aumentar la flexibilidad de las entradas tributarias ante los cambios en el nivel de los precios, y para hacer que las personas de altos ingresos contribuyeran con una cuota mayor al financiamiento del gasto público. Sin embargo, sí se decidió, con la aprobación del Congreso, a cercenar drásticamente los reajustes de remuneraciones. Lo que en el papel se había presentado como un programa de ‘sacrificios compartidos’, terminó en ‘sacrificios unilaterales’, soportados por los trabajadores a través de un incremento de la desocupación y de la pérdida del poder adquisitivo de su ingreso.”³⁰

³⁰ Ffrench-Davis, R. (1973) 40.

La historia de la MKS es la historia del intento por implementar un proceso de estabilización y ajuste de corte neoliberal, mediante la desconstitución del modelo ISI. La mayor parte de sus iniciativas, precisamente aquellas que tocaban los intereses empresariales de modo más directo, quedaron entrabadas en interminables trámites parlamentarios. Otras fueron aplicadas y significaron un importante deterioro de la condición de los asalariados y las menos, merecen estar en cualquier plan de estabilización aplicables a países del perfil económico político similar al de Chile.

VIII.2.- El gobierno de Jorge Alessandri

El gobierno del presidente Jorge Alessandri asume en 1958 apoyado por partidos de derecha que habían dado sustento al programa de estabilización económica aplicado entre 1956 y 1958. La propuesta del nuevo gobierno contemplaba una disminución de la participación del gobierno en la economía, eliminando gran parte de los mecanismos de control y regulación con que el Estado orientaba el quehacer económico. Con estas iniciativas se alcanzaría un crecimiento espontáneo de la economía. Estas perspectivas se enmarcaban en un panorama nada halagador. Las políticas del Gobierno de Ibáñez habían resultado estériles para enfrentar la crisis que se continuaba manifestando con fuerza.³¹

A diferencia de las propuestas de la MKS, que pretendían sentar las bases de una reestructuración global de la economía aplicando todas las medidas necesarias para este efecto, la política de Alessandri depositaba una confianza mayor en la libre operación de las fuerzas del mercado.

En este sentido se aplicaron una serie de medidas tendientes a relajar los controles del Estado sobre los distintos sectores de actividad. Con el fin de reactivar la economía fue expandida de manera importante la inversión del Estado en obras públicas y viviendas, sectores que se mantenían deprimidos desde el anterior intento de estabilización. El financiamiento de estos programas resultó de la combinación de préstamos externos y endeudamiento interno vía bonos de tesorería.

El resultado inmediato de esta política fue una importante activación de la economía. La balanza de pagos registró un superávit en 1959 al tiempo que la producción industrial aumentó un 14%, con lo cual el desempleo disminuyó a 7%. Sin embargo, ya en el primer semestre las presiones inflacionarias obligaron a preparar un drástico plan de estabilización.

A pesar de mantener un importante control sobre el crecimiento de las remuneraciones, cuyo poder adquisitivo se congeló en los niveles de 1959, el precio del dólar se mantenía estable y la oferta agregada creció fruto de un aumento de las importaciones. Un hecho coyuntural desvió las expectativas de gasto fiscal: el terremoto de

³¹ El fenómeno de la estagnación ha sido analizado por distintos autores, particularmente en el ámbito de la CEPAL, y alude a los procesos de estancamiento del producto que se acompaña de procesos inflacionarios. Este fenómeno viene a romper el tradicional *trade-off* entre crecimiento e inflación.

1960. Este evento fortuito implicó un incremento de un 10% en el gasto fiscal presupuestado, el que fue financiado en parte con préstamos externos y donaciones diversas. No obstante, esta situación la variación de los precios se mantuvo en apenas un 3%, situación que se extendió hacia 1961, incluso con un incremento de un 5,8% de la oferta agregada fruto de un aumento del 44% de las importaciones respecto a 1959.³²

El año 1961 representa un momento clave de este proceso donde se manifestaba con claridad lo precario de la situación alcanzada. El déficit fiscal alcanzó el 5% del PGB y debió ser financiado con nuevos préstamos del exterior. Estos préstamos cumplían misiones diversas, pero la principal era cerrar la brecha negativa de las cuentas fiscales. Las expectativas suponían que los préstamos externos suplirían sólo temporalmente el insuficiente ahorro interno. Sin embargo, las exportaciones no aumentaron según lo esperado, al tiempo que las importaciones se expandieron notoriamente. Para cerrar el déficit resultante, se habría requerido un aumento del 55% de las exportaciones respecto a lo efectivo. Por otra parte, los flujos de capital provenientes del exterior correspondían básicamente a préstamos de corto plazo en lugar de inversión directa. El resultado inevitable fue una aguda crisis financiera, ante lo cual se dio marcha atrás con las principales medidas implementadas para liberalizar el comercio exterior y el mercado cambiario. Este componente básico del programa de estabilización, la liberalización del comercio exterior, terminaba en un gran fracaso, dejando como huella una pesada carga de endeudamiento externo.

La gestión de Alessandri frente a la economía obtuvo como principal resultado durante el primer trienio, el control de la inflación. Sin embargo, los aludidos efectos benéficos provenientes del control de los precios y que justificarían los sacrificios que impone cualquier programa de estabilización, no se hicieron presentes. Particularmente en términos de un incremento del ahorro nacional, de la inversión local y de la captación de ahorro externo con fines de inversión directa. El aumento de la inversión pública fue financiada mediante endeudamiento externo y aunque dejó como herencia una ampliación de los activos de infraestructura y de viviendas sociales, no implicó un cambio en las tendencias prevalecientes en ese orden de cosas.

El desequilibrio resultante a fines de este primer trienio llevó en 1962 a un retorno a los controles burocráticos que se pretendía eliminar: de precios, crediticios y cambiarios. El déficit fiscal continuó siendo elevado, lo que se agravó con la existencia de un abultado endeudamiento externo que restringía más aún la capacidad de maniobra de la política económica. El modelo de industrialización mediante la sustitución de importaciones, piedra angular de todo el proceso de modernización, continuaba mostrando signos evidentes de agotamiento y las correcciones que se le imprimían sólo presentaban resultados parciales y de vigencia limitada.

³² Ffrench-Davis, R. (1973)

VIII.3.- El gobierno de Eduardo Frei Montalba

El gobierno demócratacristiano de Frei se inicia en un contexto social y político de gran complejidad, tanto en el ámbito nacional como continental. La necesidad objetiva de transformaciones profundas, la emergencia de nuevos actores sociales y la creciente activación social en pos del cambio configuran un cuadro en que la lucha de clases enfrenta una agudización creciente. Ante el serio riesgo del triunfo del candidato del FRAP, Salvador Allende; la derecha, notablemente debilitada electoralmente, opta por la tesis del “mal menor” y acaba apoyando al candidato DC. Este hecho es importante debido a que la elevada votación de Frei en las elecciones de 1964 (56%), no representa en rigor una base de sustentación de esa magnitud.

Como elemento de contexto, la alternativa DC es vista con buenos ojos por la política exterior norteamericana que busca anticiparse a los cambios revolucionarios que comienzan a gestarse en América Latina, recurriendo al más clásico *gatopardismo*, es decir, *cambiar algo para que nada cambie*. En este sentido impulsa como política hacia el continente la llamada Alianza para el Progreso. Esta iniciativa comprende desde cooperación para el desarrollo, la asistencia técnica y crediticia, el impulso de iniciativas de reforma (reforma agraria), todo ello conjuntamente al desarrollo e implementación de la doctrina de Seguridad Nacional en el seno de las Fuerzas Armadas.³³ Más allá de la importancia general de este contexto, conviene destacar que el nuevo gobierno materializa en importante medida los intereses de la política exterior de Estados Unidos, traducida en un importante respaldo en diversos ámbitos. De este modo, el programa del nuevo gobierno comprendía un conjunto de reformas estructurales, las que fueron sintetizadas en el lema “Revolución en Libertad”, que pretendía ser la alternativa a una revolución de signo izquierdista.

El nuevo gobierno asume en condiciones de una tasa de inflación del 50% anual, con una crítica situación de balanza de pagos y con una deuda externa abultada de importante incidencia en el corto plazo. Adicionalmente las remuneraciones reales de los trabajadores venían sufriendo un importante deterioro, situación particularmente grave en el caso de los empleados públicos. El programa DC recogía parte importante de la reflexión realizada en torno a los problemas económico de Chile en términos de diagnóstico, incluso de grupos ligados a una matriz más inclinada al cambio social. Un papel importante en la inspiración de este diagnóstico fue el Trabajo de Jorge Ahumada fallecido prematuramente en 1965.³⁴

El programa de Frei establecía reformas de importancia para aquella época en diversos ámbitos. Una reforma agraria destinada a terminar con el latifundio, reformas constitucionales, mejoramiento de la calidad de la educación, políticas de promoción popular buscando la creación de instancias intermedias entre el Estado y la sociedad civil,

³³ La lógica subyacente de este conjunto tan disímil de iniciativas, es que alguna herramienta debe ser la llave que permita desactivar la bomba de tiempo que se incubaba en América Latina.

³⁴ Ahumada, J. (1998).

entre otras materias. En el plano estrictamente económico se planteaban orientaciones generales en torno a acelerar el crecimiento, reducir la inflación, fortalecer la soberanía nacional y redistribuir el ingreso. Asociada a esta dimensión, se encontraba la creación de la Oficina de Planificación Nacional ODEPLAN,³⁵ entidad encargada de asesorar al Presidente en las decisiones económicas y recomendar un programa de desarrollo y estabilización, al que quedarían subordinadas las decisiones políticas.

Este conjunto de objetivos generales sería materializado teniendo como núcleo una política de incentivo al crecimiento, lo cual se conseguiría aumentando la tasa de ahorro nacional. Traducido en inversión, se disminuiría la desocupación y la capacidad ociosa. Los objetivos redistributivos serían abordados mediante la ampliación de los servicios de educación y salud y con una política general de aumento de la participación de los salarios en la distribución funcional del ingreso, mediante la aplicación de un sistema de tributación progresiva.

La expectativa de una aceleración del crecimiento se realizaría en una primera fase apoyada en la capacidad ociosa existente en la economía. Por tanto, a pesar de la baja tasa de inversión registrada en periodos precedentes, la inversión en viviendas y el aumento del ingreso de la fuerza de trabajo aparecía como la palanca de reactivación fundamental. Si bien, este aspecto podría permitir una recuperación acelerada al inicio, resultaba ineludible un incremento del ahorro nacional desde el 12% prevaleciente a lo menos al 20% hacia el fin del periodo.

Para atacar el problema de las finanzas externas y particularmente de balanza de pagos, se recurriría a una reprogramación de la deuda externa, extendiéndola a un plazo mayor. Dentro de márgenes programados de expansión monetaria, se perseguía una “democratización” del crédito orientado a favorecer a pequeñas y medianas empresas, sustrayéndolo de fines especulativos. El sector fiscal sería objeto de un vigoroso programa de inversiones centrado en educación, reforma agraria y vivienda.³⁶

Una definición esencial del programa de estabilización que sería aplicado, era su carácter gradual. El ritmo de esa gradualidad se encontraba ligado al ritmo en que serían solucionados los problemas de déficit fiscal, de balanza de pagos y producción agropecuaria. Sin embargo, un factor condicionante central de esta gradualidad era la decisión política de aplicar reajustes de remuneraciones, consistentes con la variación de los precios del periodo precedente, como forma de recuperar, o al menos evitar, el deterioro del poder adquisitivo de los salarios.

El programa aplicado mostró un importante éxito inicial que se extendió hasta inicios del año 1967, luego de lo cual se reinició la senda de aumento de la inflación. Durante este periodo las iniciativas que tuvieron un éxito inicial se materializaron en el sector externo mediante una reprogramación de la deuda externa hacia plazos más largos,

³⁵ Entidad antecesora del actual Ministerio de Planificación y Cooperación MIDEPLAN.

³⁶ Ffrench-Davis, R. (1973)

ámbito en el cual el apoyo de Estados Unidos resultó decisivo. La política cambiaria consistió en una reprogramación del tipo de cambio a través de devaluaciones periódicas de acuerdo al comportamiento de la inflación y las perspectivas del comercio exterior. Las importaciones recuperaron un flujo normal debido a una política de eliminación de las trabas burocráticas básicamente. En el ámbito de las exportaciones, un acuerdo con las compañías mineras delineó un plan de aumento de la producción durante el periodo. Paralelamente se abandonó como precio de referencia para el cobre el establecido por los grandes productores y se pasó al vigente en la bolsa de metales de Londres. El efecto combinado de la nueva política cambiaria y el mayor precio del cobre dio como resultado un excedente en balanza de pagos durante los años 1965 y 1966.

En el sector monetario el Gobierno obtuvo un importante éxito al disminuir las fluctuaciones en la oferta de dinero e impuso un costo real positivo para los créditos despejando de manera importante un amplio ámbito de especulación y concentración del crédito bancario. En el campo de los ingresos del Estado, se logró implementar una reforma tributaria de carácter progresivo (orientada a los impuestos patrimoniales). Con las mayores entradas se pudo financiar un mejoramiento de las remuneraciones de los empleados públicos y un programa de inversión en los sectores de educación y vivienda. El ajuste de remuneraciones consistió en un 100% de la inflación del periodo precedente y en un 200% en el caso de los trabajadores agrícolas con el fin de igualar este salario con el vigente en el sector industrial.

Durante este periodo de relativo éxito de la aplicación del programa, la inflación se redujo al 20% en 1966, al tiempo que la producción industrial aumentaba en un 20% entre los años 1965 y 1966. La política de control de precios permitió que se aumentaran los precios relativos agrícolas y se redujeran los industriales, corrigiendo la situación anterior donde los primeros se encontraban por debajo de los vigentes en el ámbito internacional y los precios industriales, sin un control tan estricto, eran de tipo monopolístico y gozaban de excesiva protección frente a la competencia internacional. Por esta vía se logró desviar la demanda agregada hacia los bienes industriales, explicando de este modo el aumento de la producción del sector, lo que fue acompañado por un incremento de la ocupación manufacturera del 18%.

En resumen, durante este primer bienio “(...) la inflación se había reducido, la producción había aumentado de manera importante y el ingreso se había redistribuido a favor de los asalariados, la situación de comercio exterior era holgada y la fiscal menos deficitaria...”³⁷ Sin embargo quedaban problemas importantes no resueltos vinculados a la inflación. Esta era más alta de los programado inicialmente y aún así, se encontraba básicamente reprimida por los controles de precios. De este aspecto se derivaban un conjunto de situaciones que determinarían el fracaso posterior de este nuevo intento de estabilización.

³⁷ Ffrench-Davis, R. (1973) 58.

Cuadro N° 4
Indicadores de evolución de la economía
(Porcentajes)

<i>Año</i>	<i>Tasa de crecimiento del PGB</i>	<i>Tasa de desocupación en el Gran Santiago</i>	<i>Variación del IPC</i>
1964	2,2	5,3	38,5
1965	0,8	5,4	25,8
1966	11,2	5,4	17,0
1967	3,2	6,1	21,9
1968	3,6	6,1	27,9
1969	3,7	6,2	29,3
1970	2,1	7,1	34,9

Fuente. Banco Central de Chile. (1989)

Si bien, y como señalamos anteriormente, los dos primeros años mostraron resultados satisfactorios, desde el punto de vista de la mayor parte de los objetivos, dos aspectos tuvieron importantes desviaciones respecto a lo proyectado, lo que a la postre resultaría fatal para el programa global: los intentos por aumentar la tasa de ahorro nacional y los aumentos de las remuneraciones nominales por sobre los límites programados. El primero actuó en contra de las posibilidades de aumento sostenido de la inversión, al tiempo que el segundo presionó una mayor inflación.

En el ámbito del ahorro se produjo un incremento en los recursos captados por el sistema financiero y el ahorro fiscal, pero se deterioró el ahorro de las empresas y creció el desahorro de las personas debido al aumento de las ventas a plazo de bienes de consumo. La caída en la inversión resultante del saldo negativo global limitó el crecimiento de los salarios reales y aumentó la desocupación en algunos sectores productivos, lo que explica el lento crecimiento de la actividad desde 1967. En el contexto de las remuneraciones, el aumento del 100% respecto al alza de los precios se transformó en un punto de partida para las reivindicaciones sindicales por salarios históricamente deteriorados.

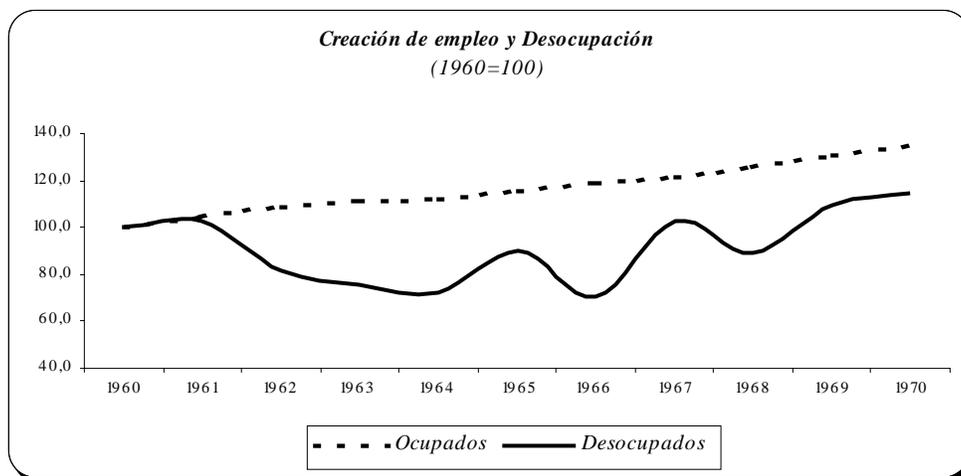
Si durante el primer bienio el modelo aceptó estas desviaciones respecto al programa, la razón fundamental fue la baja de los precios internacionales de los bienes importados y un aumento mayor a lo previsto en la producción industrial. Sin embargo, en el ámbito fiscal, los aumentos mayores de las remuneraciones implicaron una importante elevación de los gastos en seguridad social.³⁸ Ante esta situación se recurrió a la fórmula tradicional de disminuir la inversión pública, lo cual acarrea un retroceso en el nivel de actividad y un aumento de la desocupación.

Desde el año 1967 en adelante el escenario estuvo marcado por un nivel de inflación creciente, consistente con lo cual los esfuerzos del Estado estuvieron destinados a controlar esta variable, aunque con un grado de efectividad relativo. Aún cuando la situación no se había tornado descontrolada, la elevación del nivel de los precios estaba determinada por

³⁸ El modelo de seguridad social vigente en la época contemplaba un sistema de pensiones basado en un promedio de las últimas rentas de la persona, por este motivo todo incremento de remuneraciones al sector activo traía aparejado un aumento de las pensiones a los pasivos.

las presiones de costos y a ellas se adaptaba la oferta de dinero. Éstas se generaban principalmente por incrementos en las remuneraciones nominales por encima de las metas. Sólo había dos posibilidades de evolución de la situación planteada: aumento de la desocupación o mayor inflación. El Gobierno optó por la segunda alternativa. Sin embargo, la desocupación terminó igual manifestándose ya en 1967, resultante no de un problema de demanda agregada, sino de problemas vinculados a la caída de la inversión fiscal en viviendas y obras públicas.

Gráfico N°1



Fuente: Banco Central de Chile

Las políticas aplicadas durante el resto del periodo respondieron a las presiones de costos, particularmente mediante los controles de precios, lo que permitió mantener una inflación en aumento pero regulada. Este elemento es importante, en tanto mostró que es posible coordinar las políticas económicas para lograr estabilización y aumento del empleo y producto simultáneamente. Asimismo, frente a un desajuste, resulta factible mantener un control de las variables claves, permitiendo que los desequilibrios no se traduzcan en inflación descontrolada, evitando los costos que resultan de este problema.

IX.- SEGUNDO PERÍODO: CURSO EXPERIMENTAL (1963-66)

El deseo de formar T.O. en Chile nace debido a la inquietud de un grupo de psiquiatras y fisiatras, entre ellos destacan los Dres. Livio Paolinelli, Ignacio Matte Blanco y Armando Roa.

Con fecha 12 de Julio de 1962 se constituyó una comisión mixta cuyo objetivo sería estudiar y proponer un plan para formar a los T.O. Para esto se contó con el apoyo del Decano de la Facultad de Medicina, Prof. Dr. Hernán Alessandri y los Rectores de la Universidad de Chile, Sres. Juan Gómez Millas y Prof. Eugenio González. La comisión quedó constituida por:

Facultad de medicina: Decano Prof. Hernán Alessandri (presidente)
Prof. Ignacio Matte
Prof. Armando Roa
Prof. Díaz Bordeaux
Prof. Carlos Urrutia
Prof. Livio Paolinelli (secretario)

Servicio Nacional de Salud:

Dr. Rudi Ghulamida
Dr. Alberto Bahamonde
Dr. Ernesto Saldías
Dr. Hindley Smith (asesor OMS en Chile)

Luego de 16 sesiones se llegó al acuerdo de que, dada la necesidad urgente de contar con Terapeutas Ocupacionales en Chile, se enviará a un grupo de estudiantes a formarse al extranjero y, al mismo tiempo, crear un primer año experimental en Chile. Para la enseñanza de los ramos propios de la carrera se acordó obtener la traída de dos T.O. con antecedentes docentes. Lo anterior se concretó de acuerdo a la siguiente cronología:

1963, - envío de estudiantes a formarse en el extranjero. A través de la OMS y de la Comisión Nacional de Rehabilitación del Lisiado del gobierno Argentino, se recibieron becas en la Escuela de T.O. de Buenos Aires, con las que fueron beneficiadas las siguientes candidatas:

Las candidatas por el SNS fueron:

Srta. Elisa Fridman Piloyansky
Srta. Silvia Gómez Lillo
Srta. Clara Luz González Reyes
Srta. María Amelia Ljubetic Vargas

Las candidatas por la Universidad de Chile fueron:

Srta. María Edith Muñoz
Srta. María Alicia Pérez Cofré

Creación de curso experimental en Chile. Para la creación de este, se estudiaron los programas de las Escuelas de T.O. de E.E.U.U. y algunos de Europa, como también los requisitos mínimos exigidos por la Organización Mundial de T.O., considerándose en todo momento las condiciones de nuestro medio.

Ante la imposibilidad de crear un curso para sólo 3 alumnas, se evaluaron posibilidades de integración con los primeros años de las carreras paramédicas y se concluyó que la que ofrecía los cursos de mayor calidad y mejor orientación era la Escuela de Tecnología Médica. De ésta se obtuvo la autorización para matricular a las 3 alumnas

del curso experimental en los ramos solicitados. El primer año experimental se desarrolló según el siguiente programa:

Anatomía: 1 año, ETM, Cátedra Prof. Vargas.
Fisiología: 6 meses, ETM, Cátedra Prof. Midleton.
Física Médica: 6 meses, ETM, Cátedra Prof. Livio Paolinelli.
Psicología: 1 año, Cátedra Prof. Matte.
Anatomía Aplicada: 6 meses, Dr. Ernesto Saldías.
Concepto de Rehabilitación: 6 meses, Prof. Livio Paolinelli.

Las alumnas del primer año experimental fueron:

Srta. María Inés Asenjo,
Srta. Emelina Doñez,
Srta. Ana María Novick

Brígida Flores postula ese año y es seleccionada también; sin embargo no logra conseguir a tiempo un permiso con goce de sueldo de la Clínica Psiquiátrica –pese a tener el apoyo de destacados académicos de la clínica- por lo que debe esperar e ingresar al año siguiente. Esto muestra la compleja realidad institucional que subyace a la implementación del proyecto OPS en rehabilitación y la voluntad de las fundadoras de la escuela que logran superar los obstáculos institucionales.

En el primer año de implementación del curso, las estudiantes se forman en los ramos propios de la carrera a través de un sistema tutorial de docencia.

1964: creación del segundo año en Chile.

Además en este año, a través del convenio **Chile 21** “acuerdo entre el gobierno de la República de Chile y la OPS para el desarrollo de un programa de rehabilitación”, se obtuvo la venida al país de la consultora de la OMS, Terapeuta Ocupacional graduada en USA, Sra. Margarita León de Pérez Guerri, quien se hizo cargo de la preparación de la docencia específica de T.O. Simultáneamente el gobierno británico envió una Terapeuta Ocupacional inglesa, quien colaboró en la docencia y en la organización de diferentes centros de T.O. A su vez la OIT envió a otra Terapeuta Ocupacional inglesa experta en rehabilitación profesional, Sra. Eyllin James, quien además colaboró asesorando los proyectos de rehabilitación profesional dependientes de INACAP y el SNS. Ellas permanecieron en Chile hasta 1967.

La Preparación en órtesis y adaptaciones fue impartida por don Erick Jensen de la OIT y los aspectos de la rehabilitación profesional estuvieron a cargo de miss Hillary Shlisinger.

Las asignaturas del área técnico – profesional fueron impartidas en la Escuela Industrial de Conchalí, en escuelas técnicas y escuelas de artes aplicadas de la Universidad de Chile.

1965. regreso a Chile de las becadas en el extranjero y creación del tercer año.

Las becadas en Argentina vuelven a Chile, por decisión de la comisión, y se unen a las alumnas formadas en Chile. Las estudiantes que fueron a Argentina regresaron en junio de 1965 e hicieron su práctica hospitalaria. Ellas revalidaron su título en julio de 1967.

Para ingresar a la carrera en la Universidad de Chile, desde 1963 hasta 1966, se pide bachillerato y examen de ingreso. A partir de 1967 se pide PAA, PEB y examen médico integral psíquico – físico.

En los inicios de la carrera, el aporte financiero se obtiene del SNS, no constituyendo presupuesto estable; no se conoce la fecha en que cambió el sistema de financiamiento, al parecer fue cuando se constituyó oficialmente como carrera independiente en 1972.

A juzgar por el período histórico en que se desarrolló la carrera, primaba la perspectiva psicodinámica. En la cual el análisis detallado de la Actividad y de los factores específicos involucrados en su ejecución, permite el entrenamiento de actividades y desarrollo de destrezas que posibilitan suplir funciones perdidas o reemplazarlas.

Como se ha planteado, la comisión integrada por la Universidad de Chile, el Servicio Nacional de Salud y la OPS, impulsa la formación de T.O. a partir del año 1963. Para estos efectos se seleccionaron a 5 personas que van a estudiar la disciplina a Argentina y paralelamente se crea un curso experimental en la Facultad de Medicina.

La derivación de las postulantes al curso de formación en el extranjero se realizó por dos vías:

“Mira es que eran 6 becas, 4 becas se las dieron al Ministerio de Salud y a la Universidad de Chile 2 becas que las quedo coordinando el Doctor Paolinelli y las 4 becas al Ministerio de Salud se dio una a Valparaíso y las otras 3 se dieron acá en Santiago”

En el caso de la Universidad de Chile, se realizó una selección entre jóvenes recién egresadas de la educación secundaria. En el Servicio Nacional de Salud la derivación la hicieron médicos que estaban en contacto con la comisión o que trabajan en rehabilitación y elegían personas que trabajaban dentro de la institución hospitalaria:

”Yo me acuerdo de que acá estaba, le dieron una beca al Hospital del Salvador donde estaba el Doctor Saldías, le dieron una beca al Pedro Aguirre Cerda que era el Dr. Díaz Bordeaux el que le dio la beca a la Silvia Gómez el Dr. Saldías del Salvador quedo la Clara González, no me acuerdo el nombre del Doctor de Valparaíso que era super famoso que también se dedicaba a la rehabilitación que era muy famoso que dio la beca de Valparaíso...”

El siguiente testimonio es el de una T.O., seleccionada para el primer curso especial en el extranjero desde la institución hospitalaria, por el director de un hospital:

“Entré a tercero de quinesioterapia, estaba haciendo la practica en el hospital Pedro Aguirre Cerda y yo siempre jugaba mucho con los niños

en los tratamientos, o sea que en vez de hacerle el ejercicio puro, les hacia el avioncito y esas cosas que de repente se hacen y el director que era una persona que pasaba mucho en el hospital, o sea en los lugares que estaban los niños, no estaba en su oficina me refiero a que no estaba en su oficina -que sé yo- todo su horario... y un día me llamo y me dijo me planteó que se iban a formar terapeutas ocupacionales y que él había observado como trabajaba y que creía que yo como recién estaba empezando podría hacer esto”

La mayor parte del grupo tenía una formación profesional previa y alguna experiencia en el trabajo de rehabilitación:

“había una persona que era la Edith que había trabajado 10 años como auxiliar de enfermería acá en el hospital Jota Aguirre, estaba María Ljubetic que era profesora y que había ejercido ya como 10 años también ya aproximadamente, estaba Silvia Gómez que era kinesióloga y profesora de educación física que había ejercido también durante 7 años me parece una cosas así, Clara González que había trabajado antes como auxiliar de un servicio de rehabilitación que algo sabia de lo que era rehabilitación”

Luego venía un proceso de selección donde participaba una representante de la OMS. La segunda etapa de selección la hacía la directora de la escuela en Argentina, con el auspicio de la organización mundial:

“Tuve la entrevista con una persona con la directora de escuela terapia ocupacional que era una inglesa mandada por la Organización Mundial de la Salud y salí aceptada junto con otras 5 personas”

El lugar destinado a la formación de Terapeutas en Argentina, estaba ubicado dentro de una institución hospitalaria de rehabilitación. Esta institución era un centro de formación donde acudían alumnas de varios países de Latinoamérica para su formación:

“Claro, estaba en un Centro de Rehabilitación inmenso de grande que en los tiempos de Perón había sido la ciudad del niño y después se lo habían pasado a este centro en el cual funcionaba un hospital de rehabilitación puros enfermos lisiados, había habido una epidemia por poliomielitis muy grande en Argentina, que también se estaba dando en Chile pero no tomo la dimensión que tomo en Argentina la epidemia fue en el año 60 que fue terrible, devastadora, entonces a raíz de eso se formo también la escuela en Buenos Aires rápidamente el año 58, 59, 60 era la epidemia de la poliomielitis, se formo la escuela en Buenos Aires primero y después acá en Chile, o sea el origen fue la epidemia de poliomielitis que hubo y había este centro de rehabilitación que era un tremendo hospital con puros lisiados, un club para lisiados que era

fantástico, el club, piscina y todo lo que te puedas imaginar y había un hogar de becarias y la escuela de terapia ocupacional, en el hogar de becarias vivían argentinas, habían algunas extranjeras de Uruguay y de Colombia también habían de Chile”

El curso en Argentina tenía un fuerte énfasis en las manualidades Junto a la evaluación integral de la persona, la preocupación por las habilidades manuales, tenía que ver con un acento del currículum, que era el último filtro para la seleccionar a las futuras T.O.:

“La verdad que la terapia ocupacional era mas manualidad, mas manualidad casi pura que antes se trabajaba mucho a través de artesanías... nosotros al comienzo cuando recién en primer año, teníamos se pasaba como por dos semanas suponte tu, dos semanas en bordados, dos semanas en dibujo, dos semanas en carpintería, dos semanas en telares ya, para ver la habilidad la habilidad que tenía uno en manejar todas esas cosas, y además habían introducciones a la carrera, una mañana había anatomía, una mañana fisiología y todo lo demás era, psicología también y todo lo demás era... y después de esa pasada de dos semanas -verdad- por varias clases, por varios tipos de manualidades se hizo una selección y de las 6 personas que fuimos quedamos 5..”

La disciplina en el internado seguía un patrón rígido, lo que habla de un objetivo oculto del currículum centrado en el comportamiento formal:

“Tenían una organización bastante militar, en el sentido de qué de que se entraba a las 8 y a las 8 había que haber firmado el libro de asistencia, a las 8 salía la directora se lo llevaba dentro de su oficina y uno tenía que entrar a la oficina a firmar ya y bueno podía llegar -que sé yo- entre 3 y 5 minutos atrasada y si no era como pecado mortal llegar tarde...después otra cosa para que tengas una idea de lo rígido que era el sistema, nos dieron género para hacer un delantal., pero algo tuvimos que pagar por esta cosa, que nos daban en genero todas nosotras pagábamos el genero, precio bastante conveniente por su puesto para que todos fueran del mismo color, y entonces nos daban una hoja mimeografiada con el dibujo exacto como tenía que ser el delantal y el delantal tenía que ser a tantos centímetros del suelo, llegar su ponte tu a 30 centímetros del suelo tenía que ser, entonces tu comprendes que hay gente mas alta, gente mas baja y era una cosa que sé yo, que nosotros reclamábamos mucho porque la gente alta tenía que andar con un delantal largos , pero largasen y a las mas bajas nos quedaba mejor, nos quedaba mejor porque nos quedaba a una altura adecuada, no estamos hablando de un vestido así que uno puede arreglar, sino que un delantal bien estructurado con una traba atrás de tantos centímetros de ancho, de

tantos centímetros de estas medidas, todo entonces también la gente gordita cómo que tenía una traba na' que ver como con la que le quedaba a la gente mas delgada..”

La valoración de la experiencia y la adquisición de habilidades clínicas, como formación práctica es otro elemento del currículum de aquella época:

“Empezamos la practica teníamos que hacer 600 horas de practica en cada una de las especialidades o sea en físico 600 horas, de psiquiatría y después 600 horas en físico y después creo que era 200 horas niños una cosa así, por el plan de estudios que teníamos allá”

A diferencia del énfasis en las manualidades, este último aspecto constituye un elemento de continuidad con el currículo actual de los T.O. Sin embargo, en ese momento el apoyo que el alumno tenía en su práctica era muy limitado:

“todo eso como qué a mi me afectaba mucho, y -que sé yo- la supervisión fue bastante relativa por esto de lo que yo te digo, entonces mas bien solas teníamos que tratar de sobrevivir y así tratar de hacer algo positivo por esta gente, porque se suponía que estábamos haciendo tratamiento”

Las estudiantes becadas en argentina regresan a Chile el año 1965, terminando su formación práctica junto a las alumnas del curso experimental. Se gradúan en Julio de 1967: Silvia Gómez; María Clara González; María Ljubetic; María Hindley Muñoz y María

Alicia Pérez.

Curso Experimental de la Universidad de Chile

La selección de las primeras integrantes del curso experimental en la U. de Chile, se basó en la derivación de personal de la salud ligados a académicos que promovían el desarrollo de la rehabilitación al interior del sistema de salud y de la Facultad de Medicina.

“Un primer momento cuando dicen: “Tu vas a ser la primera persona que va a estudiar terapia ocupacional en Chile”, entonces el Dr Matte Blanco era psiquiatra y el Dr Livio Paolinelli que era la persona del Joaquín Aguirre que era un profesional de rehabilitación física, profesor en todo aspecto, entonces era fisiatra entonces ellos dos mueven dentro de la facultad a todos para, a las personas que estaban trabajando con ellos y las yo diría que es todo el grupo de profesores de la facultad de medicina ya, se interesan por desarrollar la rehabilitación”

En este caso la derivación la realiza el Doctor Matte Blanco desde la Clínica Psiquiátrica de la Universidad. El Dr. Paolinelli por su parte era quien coordinaba al interior de la Facultad el curso experimental. Este último ejercería el cargo de director,

primero del curso experimental y luego de la carrera de Terapia Ocupacional hasta el año 1972.

El curso experimental comienza en la escuela de Tecnología Médica, en la Facultad de Medicina en convenio con el Servicio Nacional de Salud. Comienza con 3 alumnas, compartiendo los ramos de Formación General en Ciencias básicas con los alumnos de Tecnología Médica:

“Fuimos 3, estas 3 no teníamos escuela, nos acogió el Dr René Artigas director de la escuela de tecnología médica y sus estupendas colaboradoras que tenía que eran tecnólogos médicos, que nos recibieron nos abrieron la puerta, nos inscribieron y tomaron estos exámenes con ellos y participaron y hacíamos clases con ellos, ellos eran una cantidad que llenaban un auditorium, una cantidad grande y nos aceptaron como amigas en los aspectos que era lo que tenía que ver con medicina.. menos psiquiatría que lo tomábamos separado y sicología y otras cosa... y nos mantuvimos así bastante tiempo, pero el hecho de tomar clases en todas las partes dentro de la facultad a nosotros nos dio una visión y una perspectiva yo diría única”*

Las siguientes promociones del curso experimental provenían también de las instituciones de salud pública y que tenían una cierta experiencia de trabajo en rehabilitación:

“Y en aquellas que no hubo se les dio a elegir para que la gente se integrara, usted tenía personas que venían de Valparaíso por ejemplo ya, porque habían trabajado ya en los servicios de rehabilitación, habían personas que venían desde el norte porque también pertenecían ahí vivían allí ... la mayoría no eran tan jovencitas de aquella época todas habían tenido una experiencia de trabajo, en Concepción habían tenido experiencia de trabajo, en Antofagasta experiencia de trabajo, las personas que estaban de Santiago también había tenido experiencias de trabajo.. eran becadas y seleccionadas por el Ministerio”

Por razones laborales y personales, dos alumnas se ven obligadas a abandonar el curso el primer año. Una de ellas se reintegra enseguida y se articula un nuevo curso con 4 alumnas:

“Son 4 creo que hubo otra que entró y se salió, durante el período de estudio, ...durante ese período de estudio Brígida tuvo que abandonar porque se le termino el permiso con goce de sueldo y no se lo renovaron y ella era casada con hijos y tenía que trabajar, entonces volvió un período a trabajar a la clínica, entonces quedo un año mas tarde, ahora junta con nosotros egreso por lo tanto y María Inés Azenjo se enfermo le

dio una hepatitis muy jodida por lo tanto también quedo un año mas atrás, entonces de ese año 63 egreso Emelina Doñez y Ana María Novick que era Argentina, y Ana María Novick comenzó a trabajar conmigo en la clínica el 1 de marzo en la clínica psiquiátrica... “

El segundo año llega a Chile, enviada por la OPS la T.O. graduada en Estados Unidos, Margarita León de Pérez Guerri, quien asume la programación y la formación profesional específica de la Terapia Ocupacional:

“El segundo año llega a Chile ya enviada por el gobierno -digamos- por la Organización Mundial de la Salud Margarita León de Pérez, que es la mujer que yo diría es alma y corazón de la terapia ocupacional en Chile..”

En ese momento las alumnas habían cursado ramos generales en conjunto con los estudiantes de Tecnología médica. Margarita León fue fundamental para darle el perfil profesional al curso:

“Claro, a no lo que sucede es que ya nosotros habíamos estudiado la parte básica, los ramos básicos de tecnología médica que eran preparados para el currículo Lo preparo el Dr. Paolinelli, el Dr. Matte la parte psiquiatría... colaboraron la gente de tecnología para que nosotros tomáramos muy bien el reforzamiento en fisiología en anatomía, así que éramos yo diría un grupo que estaba más habido de formación, porque siempre nos quedábamos cortas en cuanto a la información sobre lo que era la carrera en sí, sabíamos donde íbamos, sabíamos lo que queríamos todo eso lo teníamos, pero no teníamos terapeutas ocupacionales que nos pudieran guiar...”

Margarita León asumió también la selección de las siguientes postulantes al curso experimental. Otra T.O. extranjera, Hilary Schlessinger asume el desarrollo del área laboral. Para los talleres las alumnas se trasladaban a instituciones que contaban con la infraestructura que no disponía la facultad:

“teníamos la enseñanza industrial en la escuela industrial de conchalí ,allí nos ayudaron tanta gente para que pudiéramos ir a golpear con el martillo y aprendimos allí en la noche”

El curso se implementaba en distintas sedes, debiéndose trasladar los alumnos de un lugar a otro para su formación:

“Existía la escuela de terapia ocupacional, pero estaba esta española que era media errante y iba ella de centro en centro o estaba en el

Ministerio, pero no tenía un lugar acá en la Facultad, la escuela de acá era dependiente de la escuela de tecnología médica”

La actual sede del consultorio N° 2, era en ese entonces el Consultorio Público de Rehabilitación de Chile. Donde se incorporan varias T.O. extranjeras desarrollando trabajos de rehabilitación laboral:

“Eso estaba en Maruri, estaba en esa calle y allí se instalaba todo lo que era la formación de las personas en tareas específicas, planificadas así como lo hacen, una cartilla, verdad de secuencias de actividades, pero se seguían a la par, no era que nos saltáramos uno, si había que hacer escobas ya, desde la primera hasta la última función estaba totalmente desglosada, todas las secuencias desglosadas la persona que podía hacer esta porque había otra que no lo podía hacer, entonces se iban turnando, pero todos sabían las secuencia que existía”

En el Consultorio las alumnas desarrollan sus prácticas laborales. Las T.O. enviadas por la OMS desarrollaban, en forma paralela al trabajo de formación en el curso experimental, una labor de apoyo a la consolidación de espacios de rehabilitación en instituciones públicas.

La Práctica con niños la realizaban en el Instituto de Rehabilitación Infantil. Era dirigida por María Cristina Ríos, quien se había formado en Argentina, por iniciativa privada, siendo la primera T.O. chilena que trabaja en nuestro país.

“María Cristina fue una de las personas que llevaba la práctica con niños, con niños físicos con problemas físicos, ella yo creo que fue, María Cristina Ríos fue para nosotros un ejemplo”

El Sr. Jensen, especialista extranjero, era el encargado de la formación en técnicos ortesistas. Él llegó enviado por la OPS en el marco del convenio Chile XXI e impulsaba la formación de ortesistas en INACAP.

Chantal Hachette una T.O. Francesa era quien la encargada de las formación en el trabajo de ergo terapia. Que trabajaba en el Centro Piloto Nacional de Rehabilitación, Junto a Eyleen James:

“Chantal Hachette que era esta francesa ergo terapeuta, ella trabajaba en físico, ella era ergo terapeuta, ... ella había sido kinesióloga también antes, entonces tenía un enfoque bio-mecánico muy preciso estaba Miss Eyleen James que yo la había conocido en Buenos Aires, era inglesa y la había contratado la OIT para formar en el área laboral.”

Los centros recientemente implementados por iniciativa de la Comisión de Rehabilitación sirvieron de lugares de formación práctica para las alumnas del curso experimental. Los cupos laborales de las primeras egresadas correspondían a demandas de los nuevos centros ya existentes en varias ciudades del país.

El 3 de enero de 1966 se crea el curso regular de Terapia Ocupacional. El curso se gradúa en 1967. Las egresadas comienzan a integrar la planta docente de la nueva carrera en ciernes:

“O sea primero, el primer año era la española no mas, y estaba la Eilyn James en el área vocacional y después se nombro a Brígida Flores, a María Ljubetic, después se integro la Eliana Vidal y después yo postule a un cargo en la escuela junto con la Dennise Chanfreau, era compañera de Brígida y quedo la Dennise, que trabajaba en el hospital psiquiátrico la Dennise Chanfreau, entonces eran 4 terapeutas ocupacionales”

Además de los mencionados, había otros docentes, incluidos algunos terapeutas que ejercían docencia extramuros:

“Claro, o sea tenían psiquiatría en la clínica psiquiátrica, patología en el hospital, o sea las asignaturas las recibían en el hospital, las actividades Ergo terapéuticas que antes habían sido dadas en la escuela de arte como telar, las asumimos nosotros. Emelina asumió cerámica y yo asumí telares, Edith Muñoz asumió encuadernación, o sea todas estuvimos asumiendo ya las actividades y el señor Fierro que era el profesor de la Industrial de Conchalí donde iban los alumnos de acá ha aprender carpintería, siguió dando carpintería en Conchalí, hasta que le salió un cargo en la escuela al señor Fierro hasta el día de hoy, o sea el señor Fierro es un docente que esta desde el primer grupo de formación de Chile hasta este momento “

Los primeros egresados van a ocupar los cargos abiertos por el Servicio Nacional de Salud durante el desarrollo del plan nacional de rehabilitación. Que incluyó la implementación de talleres en diversos centros a lo largo del país. Los cargos eran planificados y asignados por una comisión nacional Ad Hoc:

“Mira antiguamente existía el Servicio Nacional de Salud, que ahora existe el Ministerio de Salud con sus centros regionales, ah antes cuando era el Ministerio, en el Ministerio existía una comisión nacional de rehabilitación, entonces en esta comisión de rehabilitación repartía los cargos”

Los primeros T. O. Se incorporan al proceso de implementación de talleres de rehabilitación en centros hospitalarios del país. Ingresan a trabajar en un contexto inicial de fuerte inversión en equipos para el desarrollo de los talleres.

“Que yo creo que vivimos situaciones distintas, porque hasta esta altura CARE que era lo que yo te decía la Cooperativa de Ayuda para realizar el proceso, implementó talleres, entonces nosotros llegamos a talleres que estaban implementados y todo el mundo en el hospital sabían que habían llegado telares, que habían llegado maquinas de coser, que habían llegado... se implemento el hospital Salvador, se implemento. Hospital Psiquiátrico, clínica Psiquiátrica, se implemento consultorio numero 2, se implemento el hospital psiquiátrico también, se implemento neurocirugía con equipos, se implemento el de Antofagasta, se implementó Valparaiso, se implementó el de Concepcion allá era del IRE, Valparaiso psiquiátrico, la escuela, el hospital Jota Aguirre. Llegaban a un servicio que ya tenia telares y tenia cosas el primero”

“O sea los primeros servicios se implementaron y empezaron a trabajar al tiro, yo creo que lo mas difícil fue para la gente que tuvo que crear servicios y empezar a conseguir que le compraran una tabla, que le compraran lana, que le compren agujas..., yo te diría que pasó desde la cuarta generación en adelante yo diría que las 3 primeras generaciones llegamos a lugares que ya estaban formados”

X.- EL COLAPSO DEL MODELO DE DESARROLLO

Al observar la etapa que históricamente corresponde al fin del modelo de industrialización ISI se tiende, en algunos análisis, a poner énfasis en la refundación del capitalismo en Chile mediante la imposición de un nuevo modelo de desarrollo de un corte neoliberal particularmente ortodoxo y en el contexto político de una cruenta dictadura militar. Si bien, esta perspectiva refleja con claridad una dimensión de la realidad social, política y económica de ese momento histórico, no examina exhaustivamente otra dimensión que corresponde al desempeño del modelo de modernización en esta fase final. Como hemos observado, particularmente desde el gobierno de Ibáñez en adelante, el eje de la política económica se fue desplazando desde la profundización del proceso industrializador, salvando los obstáculos y crecientes dificultades que se iban presentando, hacia objetivos centrados en lograr una estabilización de las condiciones macroeconómicas, profundamente alteradas como producto de la crisis. Esta meta fue alcanzada transitoriamente en algunos periodos y con un grado de profundidad relativo y en general insuficiente.

Luego de tres décadas, el proceso industrializador había transformado profundamente los diversos ámbitos de la vida social en Chile. Unido a un acelerado proceso de urbanización, se había producido la emergencia y consolidación de nuevos actores sociales que, con creciente influencia en el espacio político, pugnaban por grados mayores de participación en el poder. Estos desarrollaban y defendían proyectos globales y contrapuestos de sociedad coincidentes con sus intereses de largo plazo. El modelo social que emana de la industrialización nace apoyado por los trabajadores organizados y las

emergentes capas medias y este apoyo tiene como contrapartida una mayor participación y legitimación social para ellos. En estas condiciones, una senda de crecimiento de las expectativas de mayor participación y transformaciones más profundas, se traduce en una tensión permanente para la defensa del modelo global de sociedad. Por una parte y aunque de modo intermitente, los actores pugnan por el cambio. La institucionalidad del Estado capitalista asume la reacción como mecanismo de defensa del orden burgués, que en la etapa final es cuestionado globalmente.

En el ámbito estrictamente económico, la industrialización muestra como balance final una notoria incapacidad para continuar una senda de reproducción sostenida. En la forma de múltiples bloqueos acaba inmovilizado e inerte frente a las tensiones que se agravan en este contexto. Al déficit endémico de ahorro interno, incapaz de sustentar por la vía de la inversión un crecimiento del producto potencial, necesario a su vez para impulsar un aumento de la actividad económica y por esta vía ampliación de la ocupación; se suma el desequilibrio interno en el mercado de bienes (inflación), originado en parte importante en los abultados déficit fiscales que resultaban del intento de paliar las insuficiencias en la inversión privadas con mayor gasto público.

El análisis de esta fase final del modelo de industrialización es particularmente complejo y la dificultad central proviene de la imbricación de variables explicativas para analizar su colapso. A los bloqueos no resueltos, como es el caso de las crecientes dificultades para absorber una fuerza de trabajo creciente fruto de las migraciones campo ciudad y los cambios demográficos del periodo. A factores estructurales, como es la estrechez del mercado interno y la baja capitalización de la actividad agrícola; se suma la propia lógica subyacente del modelo de desarrollo. Podemos afirmar que este modelo de desarrollo exigía la participación de actores capaces de impulsar y dar sustento a las transformaciones necesarias. Bajo esta tesis y volviendo a la conformación social original que da sustento al modelo, podemos sostener que es la propia conformación de actores la que se rompe al momento en que sus intereses estratégicos se bifurcan frente a los imperativos de una situación dinámica y compleja. La industrialización exigía una profundización que, ante la incapacidad de las burguesías locales, debía asumir el Estado, labor que tenía como condición un drástico reacomodo de la distribución del ingreso y en última instancia, la superación del modelo capitalista. Con este modelo, el capitalismo sentaba las bases de su propia destrucción como orden social. Así, finalmente, la mantención del orden existente, exigía la refundación del capitalismo en Chile.

Con lo anterior buscamos realizar una evaluación *ex post* del periodo y, en este contexto puede surgir la interrogante de si acaso ¿pudo haber sido de otra forma?. Salvo que se asuma una perspectiva determinista que asuma que el modelo estaba condenado irremediamente al colapso desde un inicio, es posible configurar un escenario hipotético en términos de las condiciones necesarias para su reproducción. Una mirada de esta naturaleza pone el acento en el carácter rentista de la burguesía chilena. Si contrario a su comportamiento real, el sector privado hubiera comprometido desde una lógica de reproducción ampliada, mediante una creciente inversión en el sector industrial, es posible que se hubiera configurado un modelo industrial en el marco de una sociedad capitalista, es

decir, un sistema social burgués en el cual su reproducción está relativamente asegurada, al satisfacer las demandas reivindicativas de los sectores populares, con lo cual se tiende a inhibir la posibilidad del concurso efectivo de otros proyectos globales. Pudo haber capitalismo industrial a condición de mantener a los sectores populares como clase subordinada.³⁹

La etapa final del modelo ISI y su clausura definitiva se verifica en la primera mitad de la década del setenta y comprende, primeramente el gobierno de Salvador Allende y luego la etapa de indefinición doctrinaria de la naciente dictadura (1973 a 1975).

X.1.- El gobierno de la UP: epílogo del modelo desarrollista

El gobierno de Salvador Allende llegó al poder sustentado en la coalición política Unidad Popular (UP) el 4 de noviembre de 1970, luego de obtener una mayoría relativa en las elecciones de septiembre del mismo año y ser ratificado por el Congreso. Es importante señalar que el acceso al poder ejecutivo no estuvo exento de obstáculos, al punto que, con objeto de propiciar un golpe de Estado que lo impidiera, fue asesinado por terroristas de derecha el Comandante en Jefe del Ejército.

Según la visión de la UP, la sociedad chilena se encontraba sumida en una crisis global que sólo podía ser superada mediante la aplicación de transformaciones profundas en su estructura. Hasta ese momento la evolución del modelo de desarrollo había conducido a una inédita concentración del poder económico en manos de la burguesía y los intereses externos, dejando al margen de los beneficios a los más amplios sectores de la población. Esta situación era un obstáculo insalvable para la expansión democrática, uno de los objetivos del proceso. Revertir esta situación pasaba por el fin de los latifundios, de los monopolios y del control externo sobre las riquezas básicas, todo lo cual abriría camino a la construcción socialista. En este sentido, el programa de la UP era básicamente antiimperialista, antimonopólico y anticapitalista. El alcanzar las metas planteadas requería una amplia movilización y participación popular. Un supuesto elemental del proceso, era que existía un margen para introducir modificaciones sustantivas tanto en la propiedad de los medios de producción, como en la participación de los trabajadores. Satisfecha esta condición sería posible avanzar en la transformación del orden legal prevaleciente.

X.2.- La estrategia programática de la UP

Los supuestos básicos de las definiciones programáticas aludían tanto a la ductilidad del sistema político, particularmente del Congreso y los partidos políticos, con lo cual se apuntaba a la posibilidad de entendimientos tácticos con la Democracia Cristiana y al comportamiento de las Fuerzas Armadas, que se mantendrían apegadas a los principios

³⁹ Este análisis deja constante a lo menos dos factores de importancia. El ámbito de la economía mundial y los problemas de los términos de intercambio decrecientes y en general de las situaciones de dependencia y las tendencias globales que en el plano ideológico y político pugnan por la transformación social

institucionales que las guiaban. Un tercer supuesto de importancia, aludía a la posibilidad de conformar una alianza entre el proletariado y las capas medias. En el plano externo, aún cuando se suponía que se producirían presiones importantes desde los Estados Unidos, estas no llegarían a una invasión directa u otra alternativa equivalente. En general, en la estrategia de la UP, los factores internos eran los más importantes frente al proceso que se iniciaba.⁴⁰

El traspaso a manos del Estado de los medios de producción fundamentales, con el objeto de constituir el área de propiedad social, es un objetivo fundamental del diseño económico. De este modo, el Estado asumiría el control de los centros clave de decisión, debilitando así el poder político de las élites dominantes. El control de estos medios de producción fundamentales, permitiría al Estado capturar una mayor parte del excedente, que sería destinado a mejorar la distribución del ingreso y aumentar la tasa de ahorro interno.⁴¹

Contraria a una concepción desarrollista clásica, donde la meta se encuentra en una aceleración del crecimiento para acercarse al nivel de los países desarrollados y, de este modo lograr una mayor igualdad y autonomía nacional, la UP entendió el subdesarrollo como una situación histórica y estructuralmente distinta a la de los países desarrollados. Concepción inspirada en grado importante, en los estudios sobre la dependencia de amplia difusión en aquella época. El carácter concentrador y excluyente del modelo prevaleciente imponía como primera acción una redistribución del ingreso. Junto a esta acción se debía cambiar la composición de la producción y la inversión. En torno a estos objetivos se encontraba la reforma agraria que daría paso a una mayor producción agrícola y permitiría volcar la producción hacia actividades de mayor valor agregado que permitieran aumentar las exportaciones (agroindustria). La producción industrial sería estandarizada y se rediseñarían nuevos productos y junto con la inversión sería canalizada hacia proyectos de rápida maduración. En el ámbito de la minería, la nacionalización del cobre, hierro y otros recursos permitiría retener una mayor proporción de excedentes en el país. Estas medidas programáticas debían combinarse con acciones de corto plazo: reducción del ritmo de la inflación, aumento de la ocupación y aceleración del crecimiento.

Otro de los supuestos básicos que guiaron la acción en este plano fue la existencia de una amplia capacidad ociosa en el sector productivo, tanto en el capital fijo, como en la fuerza de trabajo, todo lo cual permitiría lograr una aceleración de la producción junto a los objetivos de redistribución, sin que acarrearán desequilibrios mayores. Como parte de un análisis global de este proyecto, Bitar señala.

⁴⁰ Bitar, S. (1979)

⁴¹ Constituir esta área de propiedad social implicaba la socialización de los grandes medios de producción, entre los cuales se encontraba el latifundio, las grandes minas de cobre, hierro, salitre y otras riquezas básicas, el sistema bancario, las principales empresas monopólicas de la industria y la distribución y la estructura del comercio exterior.

“El programa de la UP era viable en cuanto se cumplieran ciertos supuestos. En primer lugar, la oferta debía reaccionar velozmente para adaptarse a la nueva demanda. Como los instrumentos disponibles para aumentar el consumo darían resultados casi inmediatos, la producción debía crecer a ritmo similar. Pero este supuesto tenía validez dentro de cierto rango, dependiendo de las capacidades sin utilizar y de las reservas internacionales para ajustar el nivel y composición de la oferta a la nueva demanda interna. Más allá de ese rango, el programa no era viable.”⁴²

En la misma línea se mantenían supuestos respecto a que la redistribución no obstruiría el aumento de la inversión pública y privada y que en el corto plazo, no obstaculizaría el aumento de la producción. Sería posible transformar, redistribuir y reactivar sin caída del ahorro y sin inflación desatada.

Hay que hacer notar el análisis de las distintas coyunturas económicas verificadas en el periodo. Esto exige una descripción y análisis correlativo de la coyuntura política, en tanto esta variable es otra de las grandes determinantes de los márgenes de acción de la política oficial. Sin embargo, este aspecto escapa a esta dimensión del estudio y sólo será tocado tangencialmente. Esto implica que una mirada global respecto al proceso final del modelo sustitutivo precisa, como complemento, una mirada exhaustiva de esta dimensión política.

X.3.- El inicio del proceso: la política en el corto plazo y sus resultados

Junto al inicio de la aplicación de los cambios estructurales planteados en el programa de la UP, se llevó a cabo un conjunto de iniciativas propias de la gestión de corto plazo destinadas a enfrentar la situación existente en los primeros días.⁴³

El objetivo inicial del nuevo gobierno, ampliar su base de apoyo para enfrentar las tareas de reforma estructural, se buscó a través de un programa de reactivación, acompañado de una redistribución del ingreso y una expansión del gasto público. El resultado directo sería un incremento de la demanda privada y pública, con lo cual la economía crecería a tasas más elevadas. Esta acción era viable, en tanto existía una amplia capacidad ociosa en la economía. Simultáneamente, las reservas internacionales superaban los US\$ 300 millones, lo cual permitía hacer frente a una mayor demanda por importaciones. Un supuesto importante, en este ámbito, es que se produciría un notorio incremento de la producción de cobre debido a las inversiones realizadas en los últimos años. Para 1971, se estimaba una producción de 900.000 toneladas. Por otra parte, el aumento de la demanda de alimentos que se produciría provocado por la redistribución del ingreso, podría ser satisfecho con producción interna, gracias a las condiciones favorables de siembra materializada en 1970.

⁴² Bitar, S. (1979) 63.

⁴³ Para observar los componentes del contexto económico y político en el momento de la transición del gobierno de E. Frei a S. Allende, ver Bitar, S. Op. Cit. Cap. II y III.

La expansión de la demanda sería resultado de una mejora en las remuneraciones de empleados y obreros, al tiempo que se incrementaría el gasto público en educación, salud, vivienda y obras públicas.

Según las proyecciones, al existir un margen importante para que la oferta pudiera crecer, se estimó que el aumento de la demanda no provocaría como efecto una mayor inflación. Desde el punto de vista de la estructura de los costos, el control de precios existentes impediría que estos mayores costos se transfirieran al mercado. Si bien la utilidad de las empresas caería por unidad de producto, la expansión de las ventas redundaría en volúmenes mayores de ganancia.

Los resultados observados durante el primer periodo fueron notablemente alentadores en los diversos ámbitos. El producto se expandió a una tasa de 7,7% en 1971, en un nivel muy superior al histórico. La tasa de desocupación en el Gran Santiago se redujo desde un 8,3% en diciembre de 1970 a un 3,8% en diciembre de 1971. La inflación anual bajó desde 34,9 en 1970 a 22% en 1971. Los salarios aumentaron su participación en el ingreso desde un 52,8% a 61,7% en igual lapso. Sin embargo, a pesar de estos resultados extraordinarios, comenzaron a verificarse factores de riesgo que más tarde se harían evidentes.⁴⁴

La expansión del consumo presupuestada como resultado de las medidas implementadas, superó ampliamente las expectativas, al tiempo que el déficit fiscal excedió las previsiones. Igual cosa ocurrió con la evolución de la cantidad de dinero circulante, el cual creció en un 119% entre los años '70 y '71. Los desequilibrios financieros alcanzaron niveles insospechados y no fueron captados en su real magnitud. De este modo, se estrecharon considerablemente los márgenes de acción para el futuro. Un aspecto importante en este contexto, es que mientras el consumo experimentaba un importante aumento, la inversión en capital fijo permaneció prácticamente constante.

En esta primera etapa, la economía chilena había puesto en acción toda su capacidad productiva, a pesar de lo cual la demanda nominal superaba ampliamente a la oferta disponible. En este escenario aparece la demanda global como un elemento desequilibrador que alcanzaría un rol crucial en el futuro. El ingreso real de las personas había tenido un crecimiento al año 1971 cercano al 30%, lo que se explica por una incremento de las remuneraciones que también excedieron lo presupuestado. Agravando esta situación, los mayores gastos en remuneraciones, seguridad social y transferencias dieron lugar a un importante déficit público. Los gastos del fisco crecieron en un 72,5% en tanto que los ingresos sólo lo hicieron en un 29,1%.⁴⁵ La rápida expansión de las remuneraciones y el estricto control de precios, ocasionó una caída en las utilidades de las empresas del área social, cuyos excedentes, según lo presupuestado, serían una de las importantes fuentes de ingreso para el Estado. La dificultad mayor de esta situación es que la posibilidad de incrementar las recaudaciones tributarias era claramente escasa. El no haber presentado un

⁴⁴ Meller, P. (1996)

⁴⁵ Bitar, S. (1979).

proyecto de reforma tributaria al Congreso al inicio del periodo, fue una oportunidad que no se reprodujo posteriormente, al adoptar la oposición una postura más beligerante frente al gobierno.

A pesar de la coherencia del diseño original de la política económica, de claro corte keynesiano, que contemplaba medidas expansivas y la aceptación de un aumento del déficit fiscal, suponía un margen de crecimiento que en el corto plazo permitiría soportar el crecimiento de la demanda derivado del efecto de las medidas redistributivas. Incluso esta mayor demanda podía satisfacerse con mayores importaciones, financiadas en última instancia con reservas internacionales.

Sin embargo, el resultado difirió de modo importante respecto a lo previsto. Una de las causas estructurales de este hecho está en la menor atención relativa prestada a las políticas de corto plazo respecto a los cambios estructurales. Uno de los principales reflejos de la divergencia se expresó en el comportamiento de la balanza de pagos. Desde un excedente de US\$ 91 millones en 1970 se terminó en 1971 con un déficit de US\$ 299 millones, explicado tanto por el comportamiento de la balanza comercial, como por la cuenta de capitales. En el caso de la balanza comercial, esto fue resultado de una caída en el valor de las exportaciones y en un ligero aumento de las importaciones.⁴⁶

Por otra parte, las importaciones, que aumentaron sólo en un 8,4%, mostraban un negativo cambio de composición. El mayor crecimiento se encuentra en el rubro alimentos y es resultado de la rápida expansión del consumo. El impacto menor que se observa en el total se explica por una caída en las importaciones de bienes de capital.

En el caso de los flujos de capital, se comenzó a apreciar la actividad de boicot del gobierno norteamericano en los centros financieros internacionales. Esto, unido a que las previsiones de apoyo desde los países socialistas, particularmente la URSS, se concretaron sólo parcialmente. En efecto, el apoyo financiero se materializó, en su mayor parte, en la forma de créditos amarrados a la compra de bienes y no como recursos de libre disponibilidad, que era lo que precisamente comenzaba a necesitar la economía chilena, lo cual se agudizaría con posterioridad. En marzo de 1971 se proyectaba un flujo positivo de US\$ 67 millones y hacia finales de año se establecía un resultado neto de US\$ -100 millones, que reflejaba una magnitud importante de fuga de capitales.

⁴⁶ Si bien se registró una caída en el precio del cobre, el factor que tuvo mayor incidencia fue la no-conclusión de los programas de aumento de la producción de la GMC. Las inversiones realizadas en la década anterior por las compañías norteamericanas no surtieron el efecto esperado en términos de producción y mostraron problemas técnicos estructurales, imposibles de revertir en el corto plazo. Esta situación se dio en el contexto de la expropiación de estas empresas y el embargo de repuestos para las instalaciones. Ante la inminencia de la nacionalización, las compañías extranjeras aceleraron la extracción de mineral. Esta política de maximización de la producción en el corto plazo, conspiró decisivamente en contra de las perspectivas futuras de la producción. Desde una producción proyectada de la GMC en 1971 de 952 mil toneladas, sólo se alcanzó una producción total de 708 mil toneladas. (Ver Bitar, S. Op. Cit.)

X.4.- 1972: profundización del proceso y mayores desequilibrios

El resultado notablemente positivo obtenido por la economía el año 1971, que se había acompañado de importantes transformaciones estructurales (como es el caso de la creación de al área de propiedad social, el inicio de la reforma agraria y la nacionalización del cobre, entre otras medidas presentes en el programa original), impidió detectar y valorar adecuadamente los desequilibrios que comenzaron a manifestarse y que reseñamos anteriormente. De este modo, entre otros problemas incipientes, 1972 era un año que comenzaba prácticamente sin reservas para sustentar un crecimiento en el corto plazo.

El diagnóstico inicial que identificaba la existencia de capacidad ociosa en la economía, había perdido validez, en tanto ésta había sido ocupada plenamente durante la fase expansiva anterior. En diversos sectores se manifestaban cuellos de botella cuyos efectos se difundían por toda la economía. Unido a una situación de reservas internacionales muy estrecha, hacía imposible recurrir a la alternativa de aumentar las importaciones para superar las restricciones de la oferta interna.

Las áreas críticas de la gestión se multiplicaban. Junto a los aspectos anteriores, el área social enfrentaba dificultades para constituirse en un sector generador de excedentes para el Estado, debido a la tensión entre precios controlados y salarios en aumento. En el ámbito presupuestario se verificaba una situación también precaria. De un déficit fiscal estimado en un 19% para el año, se pasó a un 24% como última proyección en el marco de los debates parlamentarios en torno a la ley de presupuestos. Por último, la balanza de pagos también cooperaba con una situación particularmente difícil. Con todo, se esperaba aumentar la producción de cobre, suponiendo que el precio se mantendría en los niveles del año precedente. De igual modo se estimó un saldo negativo neto en la cuenta de capitales ascendente a US\$ 100 millones.

X.5.- Primeras medidas de estabilización

La situación que se manifestaba claramente para el año 1972 encendió un debate al interior del gobierno en torno a la intensidad que debía mantener el proceso y, como contrapartida, la alternativa de consolidar el logro redistributivo obtenido hasta este momento.⁴⁷ La confrontación de posiciones en el seno de la alianza gobernante dio como resultado un paquete de medidas de escasa articulación.

El conjunto de medidas contemplaba un plan de acción en distintos ámbitos. En cuanto a las remuneraciones, se estableció un reajuste coincidente con la variación de los precios en el año anterior, aunque manteniendo un margen de flexibilidad según se comportara la inflación en el curso del año. En cuanto a los precios, se acordó autorizar algunos aumentos, particularmente de bienes prescindibles y otorgar aumentos de precios a

⁴⁷ No se debe olvidar que el proceso económico estaba cruzado con diversas coyunturas políticas que le imponían restricciones al tipo de manejo. Es el caso de las elecciones municipales y complementarias de diputados acontecidas en el periodo.

las empresas del área social para disminuir sus pérdidas. Esto permitiría constreñir la demanda agregada y disminuir la expansión monetaria destinada a financiar la operación de estas empresas. La política cambiaria se mantuvo inalterable en cuanto a mantener un tipo de cambio fijo, en tanto otra alternativa implicaría una mayor presión inflacionaria. Los problemas del ámbito fiscal serían abordados mediante la extracción de liquidez de los grupos altos, a través de mayores impuestos a las ganancias de capital, tenencia de acciones y compra de bienes de lujo. La constitución del área social y la reforma agraria se mantendría según en itinerario fijado. Los problemas de la balanza de pagos serían abordados mediante la reprogramación de la deuda externa.

A pesar de estas definiciones, los problemas económicos acentuaron su senda de agravamiento. Un punto neurálgico era mantener la redistribución y el consiguiente aumento del consumo en los niveles de 1971. Sin embargo, a medida que la inflación repuntaba los aumentos de remuneraciones se comportaban *vis a vis* e incluso la superaban. Indudablemente la fuerte política redistributiva del primer periodo generó un conjunto de expectativas que no podía detenerse bruscamente.

Para este año 1972 las características de la inflación habían cambiado de modo importante. Si en 1971 la expansión de la demanda no se transformó de inmediato en aumento de precios, fue debido a la existencia de capacidad ociosa e inventarios acumulados en las empresas. Pero ya en la última parte de ese año, ese margen de acción estaba copado y la disponibilidad de divisas estaba agotada, constriñendo las importaciones. Para 1972, el factor explicativo de la inflación ascendente se encontraba en lo que Bitar caracteriza como secuencia precios – salarios – precios.⁴⁸ En el área social el problema del déficit operacional se agudizó. Mientras sus precios se encontraban sometidos a control, las remuneraciones y el costo de sus insumos aumentaban. El diferencial negativo fue cubierto con una nueva expansión monetaria, a la cual se añadía un nuevo factor: la preferencia por liquidez de las personas debido a mayores expectativas inflacionarias, lo que, a su vez, neutralizaba los intentos por contener la expansión de la demanda interna.

A pesar de la gravedad de los desequilibrios que se manifestaban abiertamente a esa altura, el producto continuó creciendo y a fines del primer semestre de 1972 alcanzó el mayor nivel de todo el periodo. La industria estaba trabajando a toda capacidad y cualquier nueva adición de producto exigiría en adelante un esfuerzo de inversión de importancia mucho mayor.

En el plano político, la oposición desarrollaba una espiral de confrontación cada vez más aguda, articulando a gremios empresariales, colegios profesionales y segmentos medios. Uno de los objetivos estratégicos del programa de la UP comenzaba a naufragar: el lograr una fuerte alianza de los trabajadores y empleados con las capas medias.

El control de la inflación había sido la preocupación fundamental de la nueva política. Si bien el aumento de precios decretado para algunos productos, presionaría aún

⁴⁸ Bitar, S. (1979)

más el índice general, se esperaba que estos se estabilizaran finalmente aunque fuera a un nivel más alto. Sin embargo, los primeros aumentos generaron una reacción en cadena que no era factible detener en el corto plazo, salvo que se actuara invirtiendo los logros distributivos alcanzados. Por otra parte el aumento de los precios, a pesar de acompañarse de incrementos de remuneraciones en la secuencia de Bitar, comenzaba paulatinamente a afectar el poder adquisitivo de trabajadores y empleados, transformándose en un serio riesgo político.

A las presiones de demanda se sumaban aumentos de costos que paulatinamente daban cuerpo a una inflación desatada. Un factor adicional causante de la estampida fue la secuencia de las medidas adoptadas. El tipo de cambio fijo sucumbió a las presiones finalmente, y contrario a lo esperado, las expectativas inflacionarias aumentaron. En la seguridad que los precios serían aumentados, los empresarios retiraron los productos del mercado, provocando un agudo desabastecimiento y la aparición del mercado negro y el acaparamiento como comportamiento generalizado. Para atacar este problema se procedió a aumentar los precios, lo cual expandió con velocidad aún mayor la espiral inflacionaria haciéndola ya incontrolable.⁴⁹

En este contexto se produjo una importante ofensiva de la oposición: el paro de octubre. La situación política se agudizaba y polarizaba. Por una parte la derecha y la DC adoptaban una estrategia de confrontación abierta y sectores de trabajadores y parte de las bases de la UP presionaban por una radicalización del proceso. En medio de una agudización de la lucha de clases, la deteriorada situación de la economía comenzaba a afectar los intereses de los sectores medios adictos al gobierno y algunos segmentos de trabajadores. El plan de estabilización y la nueva política se hundían definitivamente. El corolario de esta fase fue el ingreso de los militares al gabinete, lo que sin embargo no logró recomponer un espacio de acción política para establecer bases de entendimiento con la DC.

X.6.- La estrategia defensiva: el principio del fin

El cuadro político y económico que se configuraba hacia 1973 condujo a que las medidas estabilizadoras tuvieran un claro sesgo defensivo. En este sentido, estuvieron orientadas a impedir una aceleración inflacionaria y evitar un deterioro de los salarios. Al mismo tiempo se intentaba conseguir recursos externos de libre disponibilidad con el fin de mantener los niveles de producción y empleo. La contención del alza de los precios se expresó en un rígido programa de control de precios y en un nuevo esfuerzo por reducir los déficits del sector público y del área social. Sin embargo, las pérdidas de las empresas estatales continuaron aumentando, al tiempo que las remuneraciones nominales continuaban creciendo a través de bonificaciones compensatorias para paliar la inflación.

⁴⁹ Cabe consignar que es justamente en esta coyuntura, cuando era más necesario contar con recursos externos, las compañías norteamericanas expropiadas iniciaron juicios por indemnización en Europa en contra del Estado chileno, lo cual redundó en el embargo de las exportaciones de cobre.

En estas circunstancias del proceso, los diversos mecanismos de control y gestión perdían rápidamente eficacia. El aparato administrativo del Estado se encontraba desbordado e imposibilitado de mantener una supervisión mínima de la economía. La regulación se volvía así una ilusión.

Durante la gestión del gabinete cívico – militar fue imposible revertir las tendencias dominantes en la economía. “En el primer trimestre de 1973 la producción industrial bajó respecto al mismo trimestre de 1972. El déficit fiscal y del área social continuaron creciendo. La tasa de inflación alcanzó el 22% entre enero y marzo y la cantidad de dinero del sector privado aumentó en un 43,3% en el mismo trimestre. La política de remuneraciones propuesta por el gobierno no pudo aplicarse: no hubo anticipos y los ingresos de los trabajadores se deterioraron (...) Al término de las funciones de este gabinete, no se había podido implementar una política económica que redujera la magnitud de los desajustes; por el contrario, se intensificaron.”⁵⁰

Una explicación de estos resultados económicos debe abordar muchos factores, en particular los de carácter político. En primer término, la escalada inflacionaria derivada de la estrategia de estabilización de 1972, junto a la crisis de octubre, inmovilizó al gobierno y en ausencia de una estrategia alternativa, optó por no generar cambios importantes para no alterar aún más la situación. En segundo término, la coyuntura política expresaba una confrontación generalizada, lo cual rebasó la capacidad del equipo económico. Los acontecimientos obligaban a destinar recursos y atención a sucesos y problemas diarios, impidiendo programar nuevas acciones que, siendo efectivas en el corto plazo, resultaran coherentes en el mediano. Finalmente, alternativas de contracción que equilibraran el sistema resultaban inviables, en tanto no era posible pedir sacrificios a la población cuando la estabilidad del gobierno dependía directamente de las elecciones parlamentarias de marzo, donde la oposición esperaba alcanzar los dos tercios del Congreso para poder destituir al presidente.

X.7.- El último paquete de medidas: el epílogo

Si bien la energía del gobierno se encontraba prácticamente agotada en medio de la crisis general, los resultados de las elecciones de marzo de 1973 infundieron un nuevo aliento. De carácter defensivo, tenía por objeto evitar la aceleración inflacionaria, mantener dentro de los rangos posibles el nivel de consumo de los sectores de menores ingresos y minimizar la caída del producto, ocasionado por la menor disponibilidad de divisas.

Los objetivos anteriores se materializaron en distintos componentes de un último esfuerzo de gestión de política económica. En el ámbito de los precios internos, se intentó aumentarlos gradualmente, comenzando por las empresas del área social para poder reducir su déficit. Luego de devaluaría el escudo, para finalmente autorizar aumentos de precios en el sector privado. Para evitar que se repitiera lo ocurrido en 1972, era necesario mantener a

⁵⁰ Bitar, S. (1979) 214.

toda costa la política adoptada. En cuanto a las remuneraciones, el objetivo esencial era que el gasto público creciera menos que la inflación. Se buscó revisar el índice de precios que servía para corregir el poder adquisitivo de los salarios, en tanto que en el índice general estaban incluidos un conjunto de bienes que no eran consumidos por los trabajadores y tenían gran volatilidad.⁵¹ Por último, en general debía establecerse como política de remuneraciones, luego de haber alcanzado importantes objetivos redistributivos, que los aumentos estuvieran en línea con las variaciones de producción y productividad. En cuanto a los diversos déficit fiscales, se estimó que la estructura tributaria era incapaz de allegar nuevos recursos para el Estado, por tanto se requería una reforma estructural, la cual obviamente fue obstaculizada en el Congreso. Como medida de impacto muy menor, se estimó que el aumento de precios en el área social, ayudaría a disminuir las pérdidas de las empresas del Estado. El ámbito de la producción enfrentaba tres aspectos críticos de muy difícil solución: la agricultura, paralizada por los litigios de propiedad; el cobre, que enfrentaba caídas de producción y precios, junto a importantes conflictos laborales y el transporte, que en medio del conflicto era insuficiente para responder a las necesidades de insumos para la industria, la agricultura y para el traslado general de productos. En este aspecto era indispensable aumentar la inversión pública y conseguir mayores grados de disciplina laboral. En términos de distribución se intentó establecer mecanismos sustitutos que mediante una acción directa que rompieran el circuito del mercado negro, el acaparamiento, el desabastecimiento y la especulación.

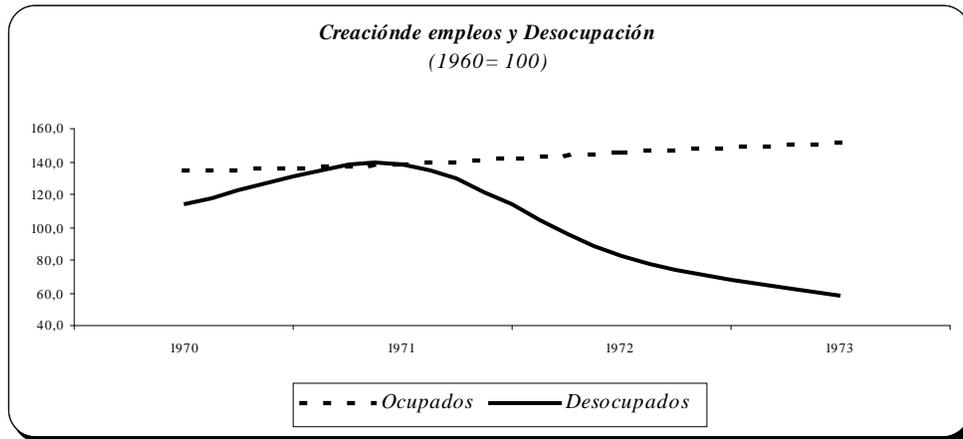
Las expectativas del nuevo programa se diluyeron en medio del conflicto cotidiano. La oposición llevó adelante una campaña masiva de comunicaciones propagando la incertidumbre y anunciando escasez de productos de primera necesidad. Esto impulsó a la población a acaparar aún más productos agotando dramáticamente los inventarios. En este contexto se inició la huelga de los trabajadores del mineral El Teniente, que fue el preámbulo del intento de golpe del 29 de junio.

La intensificación de la lucha de clases dejó al gobierno encajonado entre diversas presiones. El Parlamento y la Contraloría obstaculizaban toda iniciativa en los más diversos planos; la divergencia de opiniones al interior del bloque gobernante conducía a la inmovilidad frente a los procesos y, en importante medida, la conducción del conflicto social había escapado de las manos del gobierno y se encontraba en los actores sociales que daban sustento al gobierno. Estos presionaban por medidas más drásticas contra los enemigos del proceso y por acelerar las transformaciones como modo de superar el estancamiento y la crisis. Este último aspecto se agudizó luego del intento de golpe de junio, cuando la CUT impulsó la ocupación de las empresas y resistió su devolución cuando el gobierno intentó ofrecer esta posibilidad como canje para lograr un acuerdo político con la oposición. Aún cuando esta alternativa se hubiera materializado, la salida golpista ya estaba en marcha luego del fracaso de la derecha y la DC en las elecciones de marzo.

⁵¹ Durante los primeros años de la década del ochenta, el Programa de Economía del Trabajo PET implementó esta idea, creando el llamado IPC de los pobres, como un indicador, en medio de la crisis, del comportamiento del poder adquisitivo de los trabajadores.

Los últimos indicadores muestran una situación de importante deterioro. En el primer semestre de 1973 la inflación había subido un 114% y la variación en 12 meses alcanzaba al 323%, al tiempo que el circulante total aumentaba en un 126% y 287% en iguales periodos. El producto interno decreció con respecto al año anterior y esta contracción se manifestó en la industria, el sector agrícola, la construcción y la minería del cobre. Esta profunda crisis de la economía provocó un retroceso en los avances redistributivos; sin embargo, sus niveles permanecieron por encima de los existentes en 1970.

Gráfico N°2



Fuente: Banco Central de Chile

No obstante, de este dramático balance final del periodo, el gobierno logró defender sus avances estratégicos. Tanto el consumo, el producto, como la distribución del ingreso mostraban una evolución favorable desde 1970, a pesar de la profundidad de la crisis en 1973.

Cuadro N° 5

Indicadores de Gasto Social 1970 – 1973

(En millones de US\$ de 1976)

Año	Educación	Salud	Vivienda	Gasto Social
1970	362	154	109	635
1971	473	212	229	924
1972	524	248	228	1.012
1973	355	237	230	828

Fuente: Meller, P. (1996)

Entre los meses de julio y agosto se desató la fase final del conflicto. La oposición implementó su ofensiva final sobre el gobierno, logrando paralizar al Estado, como la antesala del golpe militar. Como parte de su estrategia global, la agudización de la crisis económica tenía un rol preponderante. La paralización de la economía, lograda con

abundante ayuda del gobierno norteamericano, tuvo dos etapas decisivas: la huelga del cobre, que desembocó en el frustrado golpe de junio y el nuevo paro del transporte y los gremios iniciado en agosto.

El gobierno se vio sometido a optar entre asumir directamente el conflicto, legitimando la acción que ya desarrollaba parte de su base social y los sectores revolucionarios; establecer una negociación abierta y sin condiciones con la oposición, que significaba una capitulación o, como última alternativa, convocar a la ciudadanía a un plebiscito, en que se jugaría el todo por el todo.

XI.- LA CONSOLIDACIÓN DE LA SALUD PÚBLICA ('50 AL '70)

En este contexto la situación de los servicios públicos había experimentado una mejora constante desde la década del '30. Este progreso alcanzó su punto más alto durante el Gobierno de la UP.

La reestructuración de la ley que creó el SOO y que dio origen al SNS y SSS es el hito que marca un nuevo periodo en la historia de la salud pública en Chile. La constitución del SNS, permitió resolver en importante medida los problemas derivados de la multiplicidad de organismos de salud que duplicaban esfuerzos y acciones, lo cual se traducía en progresivas mayores ineficiencias del sector. De este modo, entre sus logros más importantes se encuentra la integración de las diferentes acciones de protección, fomento y recuperación en el ámbito de la salud. Sin embargo, en términos de cobertura real del sistema, ésta era reducida y mantenía como población objetivo a los indigentes y obreros.

En la década del sesenta, se puede apreciar que el largo proceso de expansión y consolidación de los sectores sociales medios se reflejó entre otros aspectos, en la incorporación al sistema del segmento poblacional de los empleados, que se estimaba a esa fecha en dos millones de personas aproximadamente.⁵² Ellos comenzaron a percibir beneficios de medicina curativa, beneficios que hasta entonces recibían por vía de las cajas de previsión.

Entre los hechos más destacados del periodo se pueden contar la creación en 1958 de las mutualidades de seguridad. La promulgación en 1968 de la Ley de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales. La dictación, también en 1968, de la Ley 16.781 de Medicina Curativa para Empleados y la Ley 16.744 de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, la cual permite la consolidación de manera definitiva de las mutuales de seguridad, al permitir a estas instituciones el captar y administrar los fondos destinados a accidentes del trabajo.

⁵² Verónica Loyola y Marcos Vergara (1994) Evolución Histórica del Sistema de Salud. En Ernesto Miranda, Op. Cit .

“ Éstas -las mutualidades- aseguraban a los trabajadores de los riesgos laborales, descansando en opciones que permitía la Ley del Seguro Obrero. Como ésta imponía sobre el empleador la obligación de solventar los gastos médicos en caso de siniestro, en dicho año cristalizaron los esfuerzos por transferir dichos riesgos a otras entidades, o se hicieron particularmente onerosas las primas cobradas por las compañías de seguro a los afectados.”⁵³

El modelo de funcionamiento aplicado al SNS y la modalidad de SERMENA ampliado a las acciones curativas, mostró importantes logros particularmente en las áreas materno-infantil y las enfermedades infecciosas transmisibles. Lo anterior se refleja en la disminución de las tasas de mortalidad entre 1952 y 1977, las que pasaron de 15 a 7,2 por cada mil habitantes; la materna de 31 a 13 por cada 10.000 nacidos vivos y la infantil de 117 a 55 por cada 1.000 nacidos vivos; al tiempo que la esperanza de vida durante igual periodo aumentó de 54,8 a 64,4 años, lo cual refleja un importante crecimiento.⁵⁴

La tendencia señalada también se refleja en los avances en el control de las enfermedades transmisibles. La tasa de mortalidad por este tipo de patologías bajó de 170 a 50 por cada mil habitantes entre los años 1951 y 1957, lo que representa una disminución superior al 70%.

En otro sentido, la disminución de la incidencia que posee este tipo de enfermedades produjo un notable cambio en el patrón de mortalidad del país. Hacia finales del periodo se podía observar un aumento importante de las tasas de muerte por arteriosclerosis coronaria, diabetes, cirrosis hepática y accidentes del tránsito. Todo lo cual acarrea una profunda reestructuración en la estructura que posee la demanda por servicios de salud para esta población.

El modelo general aplicado, dio como resultado un sistema de amplia cobertura poblacional, que brindaba atención ambulatoria organizada al 60% de la población y hospitalización al 70%. Para este efecto, se había desarrollado una extensa red de establecimientos que operaban en distintos niveles de complejidad, lo que entre otros aspectos se tradujo en una cobertura de atención profesional del parto de 87% hacia mediados de la década del setenta.

Si bien, en este periodo se pudo apreciar un incremento sostenido de los recursos aplicados al sector, la demanda por este servicio público se incrementaba a una velocidad aún mayor. Prueba de ello, es que aún cuando la dotación de camas en términos absolutos aumentó durante el periodo desde 24.182 unidades en 1952 a 33.772 en 1975, el acelerado ritmo de crecimiento demográfico redujo la disponibilidad por cada 1.000 habitantes, desde 4,2 a 3,2 camas. No obstante, esta situación se vio compensada en gran parte mediante los incrementos de la productividad en las atenciones médicas, expresados en una caída en los días de hospitalización desde 18,1 a 11,8 entre los años 1950 a 1970.

⁵³ Op. Cit

⁵⁴ Op. Cit.

En general los cambios acontecidos presentaron los siguientes resultados: i) mayor acceso, ii) mayor cobertura poblacional, iii) ampliación de la gama de prestaciones otorgadas, iv) mejor focalización sobre los grupos de riesgo y v) mayor eficacia de las acciones. Este periodo representa la culminación de la etapa de constitución de la salud pública en Chile.

XII.- TERCER PERIODO: CONSOLIDACIÓN Y EXPANSIÓN DE LA CARRERA (1966 –1973)

1966, la Universidad de Chile crea el curso de T.O., dependiente de la carrera de Tecnología Médica, en la Facultad de Medicina. Esto se realiza por decreto N° 3 del 3 de enero de la Rectoría de la Universidad de Chile.

El primer plan de estudios, con una duración de tres años, se basó en las recomendaciones sobre las normas mínimas para la formación de T.O. de la WFOT. Ese plan se constituye básicamente por tres áreas: Asignaturas Básicas, Asignaturas Clínicas y Asignaturas o Actividades Profesionales. Los contenidos se seleccionaron sobre la base de la acción profesional. También se consideraron otros elementos de currículo de otros países.

De lo anterior resultó un plan de estudio que planteó una formación básica y profesional sin una integración de los contenidos en los programas de estudio. La perspectiva curricular que está implícita es academicista, transmite un conocimiento pero no se observan intentos de integrar las asignaturas, quedando la entrega en un enfoque enciclopedista.

1967 se creó la Asociación Nacional De T.O.

1969 la WFOT reconoce transitoriamente el título de Terapeutas Ocupacionales.

El mismo año se crea la Comisión Nacional de Rehabilitación, en ésta se habla de la formación de T.O. debido al gran desarrollo que está adquiriendo la rehabilitación y a la Ley de Accidentes del Trabajo vigente en esa fecha, que crearía un aumento en las necesidades futuras de estos profesionales.

1971 A raíz del proceso iniciado por la Reforma Universitaria, se crea la carrera de T. La Reforma implicó cambios en el Plan de Estudios y estructura organizacional de la carrera:

“Ellas dos estaban con jornadas completas, entonces en el año 69, 70 empezó todo el proceso de reforma universitaria y bueno yo vine a varias reuniones y yo me acuerdo que venía acá al lado de publicaciones a unas reuniones en que bueno -que sé yo- eran pocas yo mas bien vine a la cosa que me competía a mí de incapacidades físicas adultos y niños, así que no te podría decir mucho -que sé yo- mucho de lo que pasaba, pero se consiguió se comenzó a modificar los planes de

estudios verdad, se consiguió otras cosas y el año 71 entonces se vio se hizo un presupuesto, se traspaso, porque esto yo te conté que había nacido como un curso anexo a la escuela de tecnología médica, por una razón de amistad del doctor Paolinelli que era la persona mas interesada en desarrollo de rehabilitación que era muy amigo del director el doctor Artillas director de la escuela de tecnología médica, entonces fue el único que digo bueno ya dejémoslo anexo acá, y en el año 71 con toda esta cosa de la reforma, entonces se independizo este curso en una carrera aparte, o sea de curso paso a ser una carrera, entonces una carrera como cualquiera otra de las carreras no médica de acá de la facultad de medicina, ese era el año 71”

En el contexto de nacional de transformaciones estructurales en marcha, durante el Gobierno de la Unidad Popular, la Universidad habría cupos para trabajadores que entraron también a terapia ocupacional. Del mismo modo el sistema de salud estatal aseguraba en ese momento puestos de trabajo a la totalidad de los egresados de la carrera.

“Mira antiguamente existía el Servicio Nacional de Salud, que ahora existe el Ministerio de Salud con sus centros regionales, ah antes cuando era el Ministerio en el Ministerio existía una comisión nacional de rehabilitación, entonces en esta comisión de rehabilitación repartía esta comisión los cargos, entonces decía vamos a crear un cargo en el San Juan de Dios, vamos a crear un cargo en el Paula Jara Quemada”

Gracias a los convenios internacionales se habían habilitado talleres de Terapia Ocupacional al interior de varios hospitales, garantizando las condiciones mínimas para el trabajo de los terapeutas.

“Yo creo que vivimos situaciones distintas, porque hasta esta altura Care que era lo que yo te decía la Cooperativa de Ayuda para realizar el periodo, implemento talleres, entonces nosotros llegamos a talleres que estaban implementados y todo el mundo en el hospital sabían que habían llegado talleres, que habían llegado maquinas de coser, que habían llegado”

Dentro de un proceso de cambios en el ámbito social, al interior de la universidad se da un clima de gran efervescencia, Existían muchas instancias de participación, dándose una coordinación y discusión permanente de la gestión y formación académica:

“Nos juntábamos mucho, mucho haber existían los consejos de carrera ya los consejos de carrera que eran una vez a la semana y que era con alumnos o sea venían alumnos de todos los cursos, que se analizaba como estaba yendo la signatura, como estaba yendo mas o menos la misma cosa, lo mismo de ahora, con la diferencia de que en ese entonces todavía estaba el movimiento de reforma como muy en boga,

entonces se hablaba mucho. Claro, el 71 porque yo el año 71 cuando llegue acá, habían como reuniones que en que todo se conversaba mucho ya, en que se veía llegaba, de facultad llegaba mucho -que sé yo- todas las actas de todas las reuniones que habían, entonces había así un altos de papeles en que con... para todo el mundo de todo lo que se hablaba, todo lo que se decía -que sé yo- entonces se usaba mucho tiempo en eso.”

En ese contexto se realiza la primera convención de estudiantes, profesionales y docentes de terapia ocupacional que aprueba una serie de cambios curriculares en la naciente carrera universitaria autónoma:

“Lla primera convención de alumnos docentes y profesionales de la carrera de terapia ocupacional, como ve nos movíamos bastante, realizada los días 18, 19, 20 y 21 de agosto del año 71, convención organizada por el centro de estudiantes de la carrera de terapia ocupacional, en dicha convención se tomaron los siguientes acuerdos; Reestructurar el currículo de la carrera adecuándolo acorde a terapia ocupacional y a sus objetivos general y específicos fue nombrar un profesional de nivel general dejándolo especialización para ciclos de estudios más de post grado, solicitar la prolongación del período formativo teórico practico en un semestre y prolongar el período de practica en un mes a fin de incorporar su nivel de trabajo en comunidad, programa de enseñanza”

El reglamento de la carrera de Terapia Ocupacional se aprueba oficialmente en un decreto del 13 de marzo de 1972, siendo su primera Coordinadora Brígida Flores, quien ya desempeñaba funciones directivas desde antes, asistiendo a Margarita León y al Dr. Livio Paolinelli en el curso regula de terapia ocupacional que funciona desde 1966, el cual se separa de la escuela de tecnología médica en el contexto de la reforma universitaria, el año 1968.

“Fue un período muy movido en que participaron los profesores de pé a pá, aquí no hubo, estaba el profesor Paolinelli junto con personas que podría él llamarlo de cualquier otro ámbito -digamos- político, pero no importaba, había que darle una estructura a la Facultad y llenarla, como las escuelas estaban defendiendo al Servicio Nacional de Salud pasaron acá pero la gente que se movió fueron ellos mismos, los gestores... enfermería y todas las que estaban afuera para adentro acá, la terapia se separa de tecnología médica, tecnología médica por lo tanto dependía económicamente al servicio nacional de salud y nosotros también y pasamos a la facultad ”

El traspaso de dependencia económica las carreras del Servicio de Salud a la Universidad de Chile contó con la participación fundamental de los docentes directivos, en

el caso de Terapia Ocupacional jugó un rol esencial en este punto y en la obtención del reconocimiento como carrera independiente la profesora Brígida Flores, apoyada por Livio Paolinelli.

El clima de amplia participación social se reflejaba en las instituciones clínicas, lo cual benefició a los terapeutas ocupacionales.

“O sea nos metíamos a las reuniones clínicas y a las reuniones de pabellón. Si esta segregación era más bien con relación al período que fue un período muy dinámico que había que votar muchas cosas y los médicos se oponían a que nosotros pudiésemos tener derecho a voto, de decisiones respecto a estructura y ahí fue donde comenzó esta lucha y al final lo logramos.”

En el ámbito profesional, tempranamente se crea el colegio de Terapeutas Ocupacionales, al alero de la Universidad de Chile, siendo su primera presidenta Brígida Flores

“Que se formo el colegio de terapeuta ocupacionales, el año 68. Se crea en la escuela... La escuela crea el colegio, estando la Brígida Flores que fue la primera presidente... nos inscribimos todos.”

Los cambios en la política universitaria, que incorporan a los grupos de trabajadores a través de cupos especiales, se reflejan también en la composición de los alumnos y la cobertura de Terapia Ocupacional.

“Al principio mujeres, al principio puras mujeres, pero ya en el año, la carrera en el año 70 ya habían hombres y además que en el gobierno de Allende estaba esto de los trabajadores, la cuota de trabajadores, también teníamos alumnos que eran hombres en la cuota de trabajadores.. de 12 alumnos mas o menos aproximadamente, 12, 16 y en el período de la Unidad Popular se aumento a 50 el ingreso y hubo un curso que fue muy numeroso y se recibieron prácticamente todos.”

XIII.- EL FIN DEL PERIODO

El fin de la década del sesenta fue escenario de abundantes críticas a este modelo y entre ellas, de modo pionero, hubo quienes postularon el abandono de la estrategia industrializadora. Se trataba de dar paso a una nueva etapa de desarrollo hacia fuera, en un contexto de capitalismo mundial dominado por las empresas transnacionales y por la germinación de un mercado de capitales internacional que siguió al shock petrolero de 1973. El desarrollo de un modelo de exportaciones no tradicionales era el eje de esta propuesta, que con poca incidencia en la discusión preliminar, terminó por imponerse con la dictadura en la década del setenta.

En general el debate sobre el tema resultó altamente difuso. En ese contexto, se confundió el desarrollo del sector industrial con los objetivos y los instrumentos utilizados para impulsarlo. De la crítica a los instrumentos se pasó a cuestionar los objetivos y finalmente el proceso en sí. Todo ello se dio en un contexto de exclusión social y política, mediante la aplicación de diversas políticas de terrorismo de Estado, que hasta hoy acarrearán secuelas en la vida social en Chile.

A este escenario interno de Chile se sumó de manera decisiva la política de intervención aplicada por el gobierno de Nixon en Estados Unidos para derrocar a Salvador Allende. Distintos documentos públicos, como las actas de la Comisión Especial del Congreso Norteamericano creada para analizar el caso, como reservados, como los informes de la CIA sobre Chile y las actividades desarrolladas por este organismo para desestabilizar al Gobierno de Allende, muestran el papel que le correspondió en este episodio. El instrumento fundamental usado por ese Gobierno fue el financiamiento de actividades terroristas de los grupos de ultraderecha como Patria y Libertad y de los partidos políticos opositores como la Democracia Cristiana y el Partido Nacional. Indudablemente Estados Unidos no podía permitir la consolidación de un proceso social como el que se gestaba en Chile.

XIV.- UNA NUEVA ETAPA: LA DICTADURA Y EL NUEVO MODELO DE DESARROLLO

Los hechos que condujeron al golpe de Estado de 1973 se enmarcan en el agotamiento de una estrategia de desarrollo. Tanto las bases del crecimiento económico como el modelo de relaciones sociales habían perdido eficacia para mantener a una sociedad como la chilena, de grandes diferencias sociales y altamente politizada, en una posición de estabilidad. Inevitablemente el proceso histórico debía discurrir hacia una profundización radical de las transformaciones impulsadas por el Gobierno Popular o a una restauración en la forma de una refundación del capitalismo sobre nuevas bases. La dictadura de Pinochet cumplió este último rol, generar las condiciones para una revolución conservadora que restaurara el orden capitalista.

La necesidad de una profunda transformación al orden social, hace que la violenta interrupción del sistema democrático no sea una experiencia transitoria. A diferencia de la tradición latinoamericana de golpes militares que significaban episodios coyunturales sucedidos por restauraciones democráticas y nuevas interrupciones. Lo acontecido en el caso de Chile implicó una diferencia sustancial.

XIV.1.-La primera fase

La instauración de la dictadura implicó la formación de un nuevo bloque dominante extraordinariamente heterogéneo. Las fuerzas opositoras a Salvador Allende incluían corrientes fascistas, nacionalistas, integristas católicos, gremialistas y neoliberales entre otros. Por esta razón existe un periodo inicial de indefinición doctrinaria del naciente

régimen. Las distintas posiciones ideológicas pugnaban por imponer sus respectivas cosmovisiones. Recién en 1975, en el marco de las políticas anti inflacionarias, las corrientes neoliberales en curiosa alianza con el integrismo católico, lograron consolidar una hegemonía sobre el bloque dominante. Así, la refundación del capitalismo en Chile llegaba de la mano de políticas neoliberales. Chile sería de este modo, un laboratorio para la experimentación de teorías económicas y sociales que sólo existían en los manuales y trabajos teóricos de la Escuela de Economía de la Universidad de Chicago.⁵⁵

Esta propia razón refundacional de la sociedad chilena, bajo los principios del neoliberalismo, ayuda a explicar las políticas aplicadas por la dictadura en contra de las fuerzas que habían respaldado a Salvador Allende. Si bien, desde un inicio se apreció una política sistemática de exterminio que se aplicó de manera indiscriminada sobre las fuerzas sociales en que se reconocía adhesión al Gobierno Popular, particularmente en el movimiento sindical y los partidos políticos de izquierda, prontamente esta política varió posteriormente hacia un modelo de terrorismo de Estado selectivo.

La aparición de la Dirección de Inteligencia Nacional DINA fue un hito en este sentido. Con dependencia directa del Poder Ejecutivo enfrentó la misión de “neutralizar” los posibles focos de resistencia y aplicar una política de amedrentamiento masivo a la población. Este último objetivo se logró mediante las mismas técnicas que permitían controlar y aniquilar a las fuerzas de izquierda. El secuestro y desaparición forzada junto a las prácticas de tortura cumplieron un rol particularmente eficaz en este sentido.⁵⁶ Desde aquellos días hasta el presente, los familiares de esos detenidos asesinados, cuyos restos jamás les fueron devueltos, exigen respuestas.

En términos institucionales la primera forma que adoptó la dictadura fue la de un cuerpo colegiado en que participaban todas las ramas de las FF.AA. Sin embargo, a corto andar la Junta Militar asumió funciones legislativas, mientras el poder ejecutivo se concentraba en manos de Pinochet como Comandante en Jefe del Ejército.

Si bien el país se había visto sometido en otras oportunidades a gobiernos de facto, en este caso la dictadura adquiría un carácter inédito, de marcado sesgo totalitario. El Congreso fue clausurado y el país se declaró bajo Estado de Sitio con lo cual quedaron automáticamente suspendidas las garantías individuales. A los partidos de la Unidad Popular que fueron prohibidos, pronto se sumaron la totalidad de ellos, con lo cual la actividad política fue proscrita como práctica social. El hecho más simbólico de esa proscripción de “lo político” fue la destrucción y quema de los registros electorales.

La omnipotencia de la fuerza aplicada tuvo como un respaldo tácito al silencio del Poder Judicial. Durante el periodo de la dictadura se presentaron más de diez mil recursos de amparo a favor de víctimas de detenciones arbitrarias, de los cuales prácticamente ninguno fue acogido.

⁵⁵ Ver Pilar Vergara. “Auge y caída del Neoliberalismo en Chile”, Ed. FLACSO, Santiago de Chile, 1987

⁵⁶ Ver Tomás Moulian. “Chile actual: anatomía de un mito” Ed.LOM. Santiago de Chile, 1997.

El impacto inicial del golpe de Estado generó una gran confusión entre las filas de los adherentes al gobierno. Se calcula entre 20.000 y 30.000 los chilenos que debieron abandonar el país durante los primeros meses. Momentos en los cuales también se estima en 80.000 los prisioneros políticos. Las muertes han sido estimadas en rangos que van desde los 3.000 a los 30.000 chilenos.⁵⁷ En medio de toda la furia represiva, sólo se mantuvo en alto la voz de algunos sectores de la Iglesia Católica y otras confesiones religiosas que tempranamente iniciaron la sistemática denuncia de las violaciones a los DD.HH. cometidos por la dictadura.

Una vez comenzadas a aplicarse las medidas refundadoras impulsadas por el neoliberalismo, la economía comenzó a recuperar una cierta estabilidad; sin embargo, ello a costa de un altísimo precio,⁵⁸ pagado por los sectores populares y los trabajadores. La disminución del abultado déficit fiscal acabó con importantes transferencias que el Estado hacía a los sectores con mayores carencias. La proscripción de la acción sindical y la suspensión de la vigencia del derecho colectivo, repercutió de modo severo en las remuneraciones y la calidad del empleo. Hacia mediados de los años '90, recién las remuneraciones reales lograron alcanzar nuevamente el nivel que tenían en 1972. En el marco de las relaciones laborales, se reinstauraba el imperio del capital por sobre el trabajo. Al mismo tiempo las universidades eran intervenidas por el gobierno poniendo a la cabeza de ellas a Rectores Delegados, en general, oficiales de las FF.AA. La autonomía universitaria, consolidada luego de las luchas estudiantiles por la reforma en los años '70, llegaba a su fin. Los centros de educación superior se convirtieron en lugares particularmente vigilados por los organismos de seguridad de la dictadura.

Como parte de las primeras medidas restauradoras el Gobierno dictatorial, fueron devueltas a sus antiguos dueños las empresas ocupadas por los trabajadores en el último periodo y luego se desarrolló una primera etapa de privatizaciones de las empresas del área social. Dado las necesidades de liquidez que tenía en ese momento el fisco, estas empresas fueron vendidas a precios muy subvaluados, contribuyendo a aumentar los activos de los nacientes grupos económicos. Durante esos primeros años de la dictadura se llevó a cabo una drástica redistribución de la riqueza y el ingreso a favor de las clases más acomodadas, virviendo los logros alcanzados en esta materia por el Gobierno de Allende.

El conjunto de iniciativas de política económica para a estabilizar la economía, que provocaron un deterioro dramático en las condiciones sociales en el país, tuvo el fruto esperado y luego de estabilizar las principales variables, permitieron iniciar una senda de crecimiento. Junto al aumento del PIB, se observó una recuperación de la inversión, fruto de la mayor confianza empresarial, al tiempo que retornaban los flujos de capitales externos. A finales de los años '70, se hablaba del “milagro” chileno. La represión llevada a delante por las FF.AA. permitía mantener controlado el descontento social ocasionado por las medidas económicas.

⁵⁷ Ver Alfredo Jocelyn-Holt y otros, “El siglo XX chileno”. Ed. Sudamericana. Santiago de Chile, 2001.

⁵⁸ En 1975 el PIB disminuyó un 13,3% elevando de manera importante el desempleo.

Sin embargo, el renombrado milagro que había revolucionado silenciosamente a la sociedad chilena, escondía profundas fragilidades. La ausencia de regulaciones a los grupos económicos emergentes y en general los efectos de una economía regida dogmáticamente por las fuerzas del mercado, condujo a la gestación de nuevos desequilibrios particularmente vinculados al creciente endeudamiento externo. El “milagro” sólo podía explicarse a partir de los efectos provocados por una excesiva concentración del ingreso.

El país se encaminaba a una catástrofe económica. La ilusión de incremento del ingreso disponible derivada del abaratamiento de las importaciones producto del tipo de cambio fijo, fue minando el saldo comercial hasta generar una drástica reducción de las reservas internacionales. En ese contexto, la crisis de la deuda externa que en 1982 comenzó a azotar a los países de la región llegaba a Chile con particular intensidad.

Parte fundamental de esta primera fase de la dictadura fue la promulgación de su nueva Constitución. Este hecho resulta trascendental en tanto la ideología del militarismo calificaba como deficientes a los mecanismos institucionales que habían permitido la llegada de los marxistas al gobierno. El tipo de democracia que se representaba en la Constitución de 1925 había fracasado junto con el Gobierno de Allende y debía ser reemplazada por una forma moderna y acorde con el nuevo tipo de desarrollo.

En 1980, sancionada por un plebiscito llevado a cabo sin un padrón electoral ni controles mínimos para evitar fraudes, se instauró una carta constitucional que prescribía un modelo de “democracia protegida” con diferentes dispositivos autoritarios destinados a cautelar el espíritu del nuevo sistema de “eventuales mayorías circunstanciales” que trataran de cambiar esas normas. Los principales dispositivos son el sistema electoral binominal, que mantiene un equilibrio artificial en el centro político, el Consejo de Seguridad Nacional, diseñado para tutelar al poder político, fruto de esas “mayorías circunstanciales” y los Senadores designados y vitalicios, llamados a ser un seguro frente a los quórum necesarios para las eventuales reformas. La Constitución del '80 constituye el paso final en la estrategia de rediseño socio político para complementar el nuevo estilo de desarrollo.

XVI.2.-La segunda fase

La crisis de 1982 y 1983 desnudó las fragilidades del modelo aplicado derivadas de la ortodoxia que inspiraba las políticas que aplicaban sus impulsores. La economía abierta y sin protección alguna para los sectores productivos nacionales, había provocado un importante déficit externo que sólo podía ser cubierto por los flujos externos, que hasta ese periodo estaban llegando a la región en volúmenes inéditos. La interrupción de dichos flujos desencadenó la crisis.

El efecto social más importante es que el desempleo se empujó por sobre el 30% de la fuerza de trabajo. Prácticamente uno de cada tres trabajadores chilenos perdió su fuente de ingresos. El efecto inmediato fue un incremento explosivo de la pobreza. Al año 1987, cuando la economía había iniciado una senda estable de crecimiento, y el desempleo había

bajados hasta un 10% aproximadamente, la proporción de chilenos que vivía sin poder satisfacer sus necesidades básicas alcanzaba aún el 47%.

La gravedad de la crisis trajo como consecuencia dos efectos fundamentales que cambiarían la senda de desarrollo establecida. El primero es que se abandonó la ortodoxia con que se venía aplicando el conjunto de políticas neoliberales, recurriendo a posturas más pragmáticas destinadas a recuperar un mínimo de estabilidad y prevenir una escalada de conflicto social fruto de la grave situación por la que atravesaba la población. El segundo efecto de importancia, es que se dieron los pasos necesarios para introducir las reformas estructurales que el modelo necesitaba. Reformas con las cuales el neoliberalismo se asentaba y en cierta manera adquiría un carácter más irreversible. A esta etapa fue conocida como de las “modernizaciones”. Cada una de ellas buscaba profundizar la apertura y desregulación de determinadas áreas de la economía, entregándolas en su desempeño a las fuerzas del mercado.

Entre las más importantes de las llamadas “modernizaciones”, se encuentra la privatización de la seguridad social. En este campo se acabó con el sistema previsional de reparto solidario, donde las generaciones laboralmente activas, financian con sus cotizaciones las pensiones del sector pasivo, Se dio paso a un sistema de capitalización individual en empresas privadas destinadas a administrar los recursos provenientes del ahorro obligatorio de los trabajadores: las AFP. Similar situación ocurrió con la salud, la cual se transformó en sistema de seguros privados en que cada trabajador contrata de acuerdo a los planes que estén a su alcance una cierta cobertura en esta materia.

Otra área importante de reforma fue la educación. Mediante las nuevas normativas se descentralizó y privatizó la educación, conformando un nuevo mercado en este ámbito. La educación pública se transformó en un sistema dependiente de corporaciones municipales y mediante un sistema amplio de subvenciones se abrió el espacio para la incorporación de capitales privados a los distintos niveles del sistema. Simultáneamente las universidades públicas fueron fragmentadas y vieron restringidos sus presupuestos, al tiempo que nacían las universidades privadas. De allí en más, los estudiantes que desearan optar a la educación superior, debían financiar completamente sus estudios. Si era en las universidades públicas, podían optar a un crédito que es Estado ofrecía, aunque en montos restringidos.

Entre las otras modificaciones de importancia, se encuentran los cambios a las normas de inversión extranjera que buscaban promover la incorporación de capitales extranjeros a las distintas áreas de la economía. Particular éxito en este esfuerzo se obtuvo con la privatización solapada de los recursos minerales, mediante la promulgación del código minero.

Finalmente, se procedió a privatizar las grandes empresas de servicios públicos vinculadas a las comunicaciones, energía e infraestructura. Con todas estas medidas, el modelo neoliberal se entronizaba.

XIV.3.-La resistencia social

La instalación de la dictadura se realizó sin enfrentar una resistencia de mínima eficacia. Los hechos de acciones armadas de defensa del Gobierno Popular fueron más bien simbólicos y de escasa duración. Posteriormente la política de exterminio aplicada sobre las fuerzas populares debilitó aún más las capacidades de resistencia organizada. Para mediados de los años '70 habían sido diezmadas las principales fuerzas de la resistencia, particularmente el Partido Comunista y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria MIR.

Si bien, la tarea inmediata que estas organizaciones políticas emprendieron fue su rearticulación clandestina con el fin de sostener e incrementar las acciones antidictatoriales, la política de terrorismo de Estado aplicada por la dictadura, dificultaba los procesos de acumulación de fuerza social. En 1981 el Ejército prácticamente aniquila el intento mHindleyta de crear un foco guerrillero en la zona cordillerana de Neltume y Nahuelbuta. Sin embargo, el ascenso de las acciones de resistencia armada no se detenía. Este proceso se vio fortalecido en 1983 con la creación del Frente Patriótico Manuel Rodríguez FPMR, brazo armado del PC con cuya iniciativa marcaba un giro hacia el enfrentamiento violento de su estrategia antidictatorial.

Este contexto se halla presente en el momento en que se desata la crisis económica y su impacto en los sectores populares y de trabajadores. Este hecho gatilló un proceso ascendente de movilizaciones sociales, que en una sola consigna: “pan, trabajo, justicia y libertad” materializaba su reivindicación por mejores condiciones materiales de vida y democracia.

El descontento social se expresó desde 1983 en la forma de oleadas de Protesta que en distintos momentos hasta 1986 marcaron los movimientos de ascenso y repliegue de la lucha popular.

La resistencia a la dictadura a mediados de los años '80 se estructuraba en dos grandes corrientes. La primera agrupaba a los sectores de izquierda que aceptaban y promovían todas las formas de lucha para recuperar la democracia. La segunda, reunía a los sectores de centro y socialdemócratas, que promovían una acción pacífica con el mismo fin. Estos últimos estaban apoyados de manera cada vez más expresa por Estados Unidos, que dado el tenor y la imagen que la dictadura chilena tenía ante la opinión pública internacional, habían optado desde mediados de los años '70 por pasarse al bando opositor.⁵⁹ Del mismo modo había actuado en el igual periodo la DC, que pasó de promover y apoyar el Golpe de Estado a condenarlo.

El escenario creado por las protestas populares agudizó el desprestigio en el ámbito internacional del gobierno de Pinochet y fortaleció a la oposición en sus vertientes más radicales. Así 1986 fue considerado el “año decisivo” y dos hitos marcaron el punto culminante de esta fase: el atentado a Pinochet y el descubrimiento de los arsenales del

⁵⁹ Influyó decisivamente en esta decisión la temeraria acción del Estado dictatorial, de asesinar en la misma capital norteamericana al ex Canciller del Gobierno de Allende, Orlando Letelier.

FPMR en el norte del país. Estos hechos desataron una nueva ofensiva represiva de la dictadura, donde a la represión selectiva enfocada por los servicios de seguridad sobre los militantes de izquierda, se sumó una serie de golpes a las organizaciones sociales y sus dirigentes. Esta política destinada a minar las bases sociales que adscribían a la estrategia de izquierda antidictatorial rindió como fruto el repliegue de la movilización social y el ascenso de la alternativa negociadora, que promovía un modelo de transición pactado.

Los plazos que disponía la Constitución del '80, establecían la realización de un plebiscito en 1988 para definir la continuidad de Pinochet durante los próximos 8 años, periodo de vigencia plena de la nueva constitución. Frente a ese desafío y con la dirección de las fuerzas sociales en manos del centro político, la estrategia dominante fue inscribirse en los nuevos registros electorales y participar en el plebiscito organizado por la dictadura levantando la opción del NO.

El 5 de octubre de 1988 y tras de no pocos intentos por desconocer los resultados, los funcionarios de la dictadura reconocieron el triunfo del NO, que obtuvo un porcentaje cercano al 60%. Un año después, los partidos políticos opositores, hegemonzados por el centro político en la Concertación de Partidos por la Democracia, llevaban como candidato a la Presidencia de Chile a Patricio Aylwin. El 11 de diciembre de 1989 Aylwin triunfaba sobre el candidato de la dictadura, el Ministro de Hacienda Hernán Büchi y el independiente Francisco Javier Errázuriz, populista de derecha.

Con el ascenso de Patricio Aylwin a la Presidencia, se iniciaba en Chile una larga transición a la democracia, aún inconclusa.

XV.- LA ETAPA DE DESCONSTITUCIÓN: LA PRIVATIZACIÓN DEL SISTEMA DE SALUD

Los años setenta estuvieron marcados en la sociedad chilena por profundas y traumáticas transformaciones políticas, económicas e institucionales. Tras un corto interregno luego de la instauración de la dictadura militar en Chile, en que imperaba una suerte de indefinición ideológica, fue impulsada una radical transformación del modelo de desarrollo. La traducción más directa de este drástico cambio, fue una desregulación de la economía y un cambio en los roles que hasta ese momento tenía el Estado. Este pasó desde una función orientadora y reguladora de la actividad y los sectores de la economía, a un tipo de función más vinculada al control social de la población, entregando la gestión del proceso económico a manos de la iniciativa privada y a la lógica de funcionamiento de los mercados.⁶⁰

La dimensión político social de este proceso se encuentra caracterizada por la materialización de un modelo de exclusión social y política, donde al grueso de los actores de la sociedad civil, les fue vedada toda iniciativa de participación y decisión en los proyectos y modelos de sociedad que se debatían en las esferas superiores del nuevo bloque

⁶⁰ Ver Patricio Escobar (1996) *Dos décadas de neoliberalismo en Chile*. mimeo PET.

en el poder. Lo cual acabaría por imponer un estilo de sociedad y desarrollo marcadamente distinto al que hasta ese momento regía.

En el ámbito de las reformas, en el sentido de una modernización capitalista llevadas a cabo por la dictadura, destaca de manera nítida el área de la seguridad social. En el caso del sistema previsional, el sistema solidario de reparto fundado en un concepto en que los trabajadores activos financian al sector pasivo mediante sus cotizaciones, este fue transformado en uno de capitalización individual donde los recursos del ahorro individual forzado de los trabajadores dependientes, son canalizados hacia empresas privadas denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), que vienen a reemplazar a las distintas cajas de previsión existentes hasta esa fecha. Estas entidades tienen por misión la administración de las cuentas individuales de ahorro previsional, buscando rentabilizar esos recursos en el sistema financiero y las empresas del país, como también fuera de las fronteras.

En el caso del sector de la salud, la política aplicada por la dictadura militar estuvo orientada en dos sentidos fundamentales: la descentralización y la privatización del sistema. Los fundamentos declarados para esta reforma se justificaban en el logro de una mayor equidad en el acceso a los beneficios, traducida en equidad en el ámbito de los aportes para salud y focalización de los subsidios estatales en los sectores de menores ingresos. Las medidas declaraban como objetivo ampliar la libertad de elección, aplicar el principio de subsidiariedad del Estado, aumentar la eficacia y establecer sistemas que fueran sensibles a las necesidades de la población.

En el contexto de la descentralización, el proceso llevado a cabo dio como resultado en el fraccionamiento del antiguo Sistema Nacional de Salud y la fusión con entidades del Servicio Médico Nacional (SERMENA). De esta manera se crearon 27 Servicios de Salud autónomos con patrimonio propio a cargo de las funciones operativas y con líneas de dependencia respecto al Ministerio de Salud. Este mantuvo las funciones normativas y de supervisión y control, creándose el Fondo Nacional de Salud (FONASA) para llevar a delante las funciones financieras y de distribución presupuestaria.⁶¹

XV.1.- Las reformas

Como señalamos, el objetivo explicitado de las reformas, iniciadas legalmente en 1979 y que entraron en vigencia en 1980, era el logro de mayor equidad en los beneficios que el sistema prestaba. Sin embargo, hay que hacer notar que este sistema en su funcionamiento no adolecía de problemas estructurales, lo que no obsta para que fuese susceptible de reformas que propendieran a un grado de eficiencia superior. En este sentido, la justificación ideológica de incorporar soluciones de mercado al sistema es una variable que no es neutra, por el contrario, va en sintonía con el nuevo estilo de desarrollo que se

⁶¹ Ver Ernesto Miranda (1990) Descentralización y privatización del sistema de salud chileno. En *Estudios Públicos* 39, Santiago, Chile.

buscaba imponer. La fundamentación con que sus impulsores justificaron la necesidad de las reformas puede resumirse en lo siguiente.

En términos de equidad en los beneficios, el objetivo de igualar el acceso para los distintos sectores de la población, se traducía en: la homogenización de los beneficios que se otorgaban a empleados y obreros, eliminando la distinción legal que regía hasta ese momento; otorgar acceso a los beneficios de salud a aquellos grupos de la población que carecían de ellos o les estaban seriamente limitados, como es el caso de los trabajadores por cuenta propia.

En la dimensión de equidad en los pagos, la situación existente antes de 1985 establecía un aporte de 16,5% para los empleados y de un 10,3% para los obreros, como porcentaje del ingreso imponible. La reforma del sistema establecida a partir de la promulgación del DL 3.500 de 1981, señala que tanto las cotizaciones destinadas a fines previsionales como las de salud pasan a ser patrimonio del trabajador, quien está obligado a cotizar, al tiempo que su empleador, a actuar como agente recaudador de esos aportes. El monto de esta cotización se fijó inicialmente junto a la promulgación del decreto en un 4% de la renta tributable, para luego en 1986 elevarse a 7%.

Otra dimensión importante que se haya presente en el núcleo de esta reforma, es la llamada focalización de los subsidios. La modificación en este ámbito consistió fundamentalmente en transformar el sistema de subsidios cruzados en subsidios directos a los sectores de menores recursos. Con esto se sepulta definitivamente la modalidad de reparto solidario en los servicios sociales. El supuesto que se aparecía tras esta decisión, es que en la modalidad antigua no existen incentivos para cotizar al tiempo que existe la tendencia de emplear los sistemas hasta el agotamiento. En cambio, según lo declarado, los subsidios directos permiten identificar claramente los grupos y personas-objetivo del subsidio.

La ampliación de la libertad de elección, es otro de los elementos de importancia en la reforma del sistema. En apego a las estrictas lógicas de mercado, se supone que las personas maximizarán su bienestar si en el marco de sus restricciones presupuestarias, pueden elegir la alternativa que más deseen. El aumento de las opciones de atención comprende tanto a los sistemas a los que se puede acceder, público o privado, como al interior de estos, a los distintos proveedores de servicios, instituciones o profesionales prestadores. Supuestamente la competencia que se generaría entre los proveedores daría como resultado mejoras en la calidad de los servicios.

El principio de la subsidiariedad del Estado aparece en un nivel de doctrina matriz del nuevo esquema. El principio básico que inspira esta doctrina, es que el Estado no debe participar en la actividad directa de producción de bienes y servicios. Su intervención en este ámbito se realiza en subsidio, es decir, ante la incapacidad o desinterés de la iniciativa privada por llevar adelante dichas iniciativas. La regularidad se encuentra en que los entes privados tendrían la primera prioridad para emprender y desarrollar toda actividad

económica y, como excepción, lo haría el Estado. En este sentido, la existencia de las ISAPRES es consistente con esta orientación global.

El aumento de la eficiencia se traduce en que la función normativa y de control queda radicada en el Ministerio de Salud, y de la Subsecretaría de esa cartera dependen los Servicios de Salud que cumplen una función operativa. La función financiera queda en manos de FONASA.

Finalmente, el desarrollo de mayores capacidades frente a la respuesta a las necesidades de la población, parte de un análisis que sostiene que si bien, los sistemas centralizados, burocratizados y jerarquizados pueden aprovechar mejor las economías de escala, tienden a ser poco dinámicos y lentos para reaccionar frente a situaciones cambiantes, insensibles a las demandas de las personas e inflexibles en su planificación. La descentralización del sistema estatal, la municipalización de la atención primaria y la propia existencia de las ISAPRES se orienta en ese sentido.

XV.2.- La descentralización de los servicios de salud

El mantenimiento de las funciones normativas y de control en manos del Ministerio en el contexto de descentralización de los servicios, se apoya en los trece Secretarios Regionales Ministeriales, que representan al Ministerio en cada región. Ellas están llamadas a supervisar y controlar el funcionamiento de los distintos servicios dependientes. Por otra parte, la segunda entidad en importancia de este nuevo sistema es el Fondo Nacional de Salud (FONASA), que cumple las siguientes funciones específicas.⁶²

- Administrar la modalidad de libre elección de la Ley 18.469, proveyendo de bonos a los afiliados al sistema estatal que opten por atenderse con los profesionales e instituciones privadas de salud con convenio de atención.
- Recaudar y distribuir los recursos a los Servicios de Salud y consultorios municipalizados. Para este efecto obtiene los recursos de parte del Ministerio, para luego distribuir una parte del presupuesto en forma directa (80%) y el resto a través del mecanismo de facturación por atención prestada (FAP).
- Clasificar e identificar a los afiliados al sistema estatal. Ello se realiza en el contexto del sistema de distribución progresivo de las bonificaciones según el nivel de ingreso del grupo familiar del afiliado. El mecanismo de identificación y clasificación según grupo de ingreso de los afiliados en el ámbito nacional, fue asignado también a esta entidad.

XII.3.- La municipalización de los Consultorios de Atención Primaria

⁶² Ernesto Miranda. Op. Cit.

Los objetivos centrales que se declaró perseguir con la decisión de transferir a las municipalidades la administración de los Consultorios de Atención Primaria en 1981, pueden resumirse en los siguientes puntos:

- Descentralizar al máximo la ejecución de las acciones de salud llevándolas al ámbito comunal
- Mejorar el control y fiscalización de los establecimientos que por su lejanía impedían la realización eficiente de esta actividad.
- Adecuar los programas de salud que se implementan como parte de las políticas generales del sector, a las necesidades reales de la población.
- Permitir la canalización de recursos municipales con objeto de financiar la operación de los establecimientos y mejorar la infraestructura con que cuentan.
- Hacer posible mediante la descentralización de las operaciones, una mayor participación comunitaria de la base social.
- Permitir una mayor integración multisectorial, en especial con los sectores más importantes para la salud como son educación, vivienda, trabajo, saneamiento ambiental, etc.

La transferencia señalada se realizó en un periodo comprendido entre la dictación de la ley respectiva en 1981 y el año 1988. Para esta última fecha el 92% de los consultorios urbanos y el 100% de los consultorios rurales se encontraban finalmente bajo responsabilidad municipal.

XV.4.- Las Instituciones de Salud Previsional ISAPRES

Las ISAPRES nacen en 1981 como parte del conjunto de reformas al sector impulsadas en tiempos de la dictadura militar. Son entidades jurídicas que operan como una alternativa de afiliación al sistema público de salud. Las personas pueden desplazarse libremente entre cada una de estas instituciones y entre éstas y el sistema público en todo momento. Al interior de este sistema se pacta con cada ISAPRE un contrato de salud, que especifica las condiciones totales a pagar por parte del afiliado, las prestaciones comprendidas en la canasta de servicios que entrega la ISAPRE, los aranceles de referencia y las bonificaciones que esta entidad ofrece a su afiliado.

Los servicios producidos comprenden las prestaciones médicas pactadas y los subsidios por incapacidad laboral. Estos, además cubren el pago el pago de salario del afiliado por el periodo en que dure la licencia médica.

Estas instituciones experimentaron un importante crecimiento en su primera época en un ambiente de mucha competencia, lo cual, desde fines de los años ochenta ha tendido a estancarse, desarrollándose un proceso inverso de concentración. Por este motivo la mantención de la rentabilidad de estas empresas pasa de depender más que de la expansión de la cobertura, de la adecuada mantención de la cartera de afiliados.

Si bien estas empresas han conseguido una estabilidad relativa en el tiempo, originada en la alta rentabilidad que alcanza esta actividad, existe un conjunto de aspectos críticos y problemas que tienden a agudizarse en el tiempo. Entre estos se cuenta la modalidad de contratos anuales en cuya fijación de condiciones opera un importante rango de arbitrariedad por parte de las empresas. La información que reciben los afiliados y el grado de cobertura que recibe la población.

Particularmente grave en este contexto es la situación de discriminación que enfrentan las mujeres en edad fértil al interior de este sistema, como también el caso de los enfermos crónicos y los adultos mayores. Estos sectores constituyen “grupos de riesgo” para estas empresas, en tanto presentan potencialmente una tendencia al uso más intensivo de los servicios y por esa vía promueven un incremento en los costos operacionales de las ISAPRES. El resultado es que estas empresas encarecen paulatinamente los planes de estos grupos, desincentivando la permanencia de ellos entre sus afiliados.

La naturaleza compleja de la dimensión salud de las personas, la incertidumbre de la enfermedad, su diagnóstico y tratamiento, aunados a la reticencia de estas empresas para informar acerca de precios, calidades técnicas y eficacia comprobada, hacen que la posición de los afiliados frente a este sistema resulte muy precaria. Por todo lo anterior, esta área impone la acción estatal para regular un proceso prácticamente exento de controles.

En el contexto de un país que se encuentra en una etapa de transición demográfica, donde las personas paulatinamente aumentan su esperanza de vida, al tiempo que disminuye la tasa de reproducción, la demanda por salud de la población se enfrenta con un sistema que muestra grandes ineficiencias en términos de los beneficios que entrega a sus afiliados. Lo que a su vez resulta contradictorio con los resultados financieros que exhiben estas empresas.⁶³

La segunda parte del siglo XX observó la implementación de distintos modelos de políticas de salud. Desde una etapa inicial caracterizada por una iniciativa pública destinada a dar consistencia a las instituciones vinculadas al sector y a la creación de normativas para este efecto, en la última fase se puede apreciar un tránsito hacia una nueva concepción, acorde con las transformaciones globales impuestas al modelo de desarrollo fruto de los cambios políticos de la década del setenta. La descentralización y privatización del sistema, han hecho de la salud una mercancía que se realiza en mercados de escasa transparencia y

⁶³ Apolonia Ramírez. (1996) La salud previsional hoy en Chile. En *Economía y Trabajo en Chile N° 6*. Ed. Programa de Economía del Trabajo PET. Santiago, Chile.

exentos de regulaciones eficaces que permitan corregir las distintas falencias que se vienen manifestando durante las últimas dos décadas.

XVI.- CUARTO PERÍODO: LA CONTRACCIÓN DEL PROCESO Y EL DESARROLLO LIMITADO

El golpe militar tuvo un impacto notorio en la Facultad. Empezando por la ausencia de muchos docentes por detenciones o persecuciones. Muchos demoraron algunos días en volver al trabajo. Pocos después hubo un allanamiento general de la Facultad

“Llegaron un día acá..nos tuvieron a todos ahí donde está el SEMDA ahora, en ese tiempo era un sitio baldío..nos tuvieron detenidos toda una mañana, habían alumnos, funcionarios y docentes..los militares nos apuntaban con sus armas, había ametralladoras apuntando también desde los techos...también controlaban el acceso a todas las dependencias dentro de la facultad y exigían carnet para pasar de una escuela a otra. Estuvieron varias semanas controlando las entradas y salidas de la facultad..”

La convivencia se vio alterada, se presentó un cierto grado de desconfianza y temor. Los servicios de inteligencia habrían infiltrado la escuela con delatores disfrazados de alumnos

“Al año siguiente del golpe 74 llegó un alumno aquí un chiquillo, llegó matricúlese a fulano de tal por decreto tanto, firmado por el rector listo se matriculo, hubo cupos o no hubieran venía la orden de arriba había de matricularlo, lo matricularon, total que ya entró, empezó a pasar el tiempo revisaba todo siempre andaba preguntando esto y esto otro..”

La sensación de contracción violenta del proceso de desarrollo en ciernes se sintió en todas las esferas de acción de la terapia ocupacional. Muchas Terapeutas emigraron, presionadas por las condiciones político sociales que soportaba el país.

“A comienzos del 74, tiene que haber sido cuando yo me vine a la clínica estaba en la escuela y fue ahí el desparramo porque hubo problemas en la clínica psiquiátrica con esto de las acusaciones, que gente detenida y todo lo demás y dejó de funcionar una cosa muy rica que estaba funcionando”

Con la dictadura la directora debe dejar su cargo y es nominada Silvia Gómez que asume el cargo de 1973 a 1989. Una profesora abandona la escuela y se va del país, en ese contexto se reorganiza la docencia.

“Eliana Vidal trabajaba en el hospital psiquiátrico, bueno no sé es que la Silvia Gómez dice que la Eliana necesitaba tener a alguien, entonces la Eliana era muy amiga de Dennise Chanfreau, entonces la Eliana cuando se recibió empezó a trabajar con la Dennise Chanfreau en el hospital psiquiátrico y después se vieron con la Dennise a la escuela, en el 73 la Dennise Chanfreau se tuvo que ir y yo me vine en el cargo de ella.”

Algunos alumnos fueron víctimas de persecuciones o estuvieron en peligro de ser reprimidos por agentes de la dictadura. Hubo profesionales detenidos y torturados. Una alumna entra en la clandestinidad y desaparece por varios años:

“Se dio por detenida desaparecida, no se dio por desaparecida durante muchos años te diría hasta hace 5 años atrás, incluso se pensó muerta. Era una alumna que estaba en practica y no apareció mas en la practica, nunca mas se supo, hasta hace 5 años atrás.. Había estado gran parte del tiempo acá en Chile escondida, bajo otros nombres, había estado fuera del país, había vuelto, había seguido acá en Chile, había tenido hijos, los hijos habían estado en el colegio con otros nombres, ella tenía todo lo demás...cuando aparece, 15 años después, se recibió.. Se le dieron todas las posibilidades acá en la Facultad, se recibió y está trabajando como terapeuta ocupacional..”

La intervención autoritaria en la carrera se reflejó en la destitución de la directora, Brígida Flores y su reemplazo por Silvia Gómez quien había sido opositora a la Unidad Popular

“Llamaron de la oficina del decanato que subiera, y subí y me hicieron esperar no sé cuantas horas, yo sentada ahí esperando muerta de susto....a Brígida la iban a cambiar después de todo esto, porque Brígida como que hablo mucho, mucho a favor, pero cosas así de palabras de decir cosas, en reuniones en favor de la Unidad Popular, pero si a ti te tienen dos horas en eso momento en la antesala tu dices que ganas, que te saquen luego de esto, era muy incómodo para mi además la situación , entonces la decana en ese momento era la señora Gabriela Venturini ella con el Dr Solari. Entonces me dijeron derechamente que ellos veían que había que sacar a la señora Flores y querían que yo me hiciera cargo, entonces yo por un lado cómo qué, bueno había mucha gente que me había dicho a mi, de colegas que yo debería hacerme cargo ..me acuerdo que pregunté y qué pasa si yo no acepto, entonces no me acuerdo exactamente las respuestas ya, pero era una cosa como no aceptar en ese momento, no era muy considerado ya, por un lado y por otro lado lo que si como que me dijo que,.... y entonces traemos a una persona de afuera, porque la señora Brígida no se va a quedar, entonces yo dije si es así bueno obviamente que acepto y pregunte cuales serían,

qué sería qué pasaría con la señora Brígida, entonces dijeron no se va a quedar de coordinador de carrera si usted no se opone no hay ningún problema en que ella siga siendo docente, siga siendo docente y ... de la carrera usted decide si se queda, que pasa con ella, entonces obviamente que yo, y aunque hubiera estado metida en otras -que sé yo- en cosas política no como iba a decir que se fuera ni mucho menos, entonces bueno fue una conversación bastante corta.”

La administración académica, contraída, vivió un período de letargo, donde la participación académica se restringió a la mera consulta a los directores de escuela. La reforma neoliberal autoritaria se impuso en toda la universidad.

“Mira para nosotros fue difícil en el sentido que ya acabamos de mencionar verdad, del poco conocimiento de las autoridades y de la inseguridad de lo que a veces nosotros hacíamos, ahora yo bueno tengo que ser y soy muy honesta al decir que a mi nunca me impusieron, me impusieron cosas incluso -que sé yo- se tomaba en consideración, se preguntaba a lo mejor en cuanto a cosas mas pequeñas de la facultad misma ya, porque nosotros no teníamos ninguna ingerencia en el rector verdad en los cambios de rector, en las políticas de la universidad, no tuvimos ninguna ingerencia en la reforma universitaria del año 75 creo que fue, nada, nada, pero en relación a -que sé yo- incluso locales como qué se considero las necesidades nuestras lo que decíamos, se considero dentro de -que sé yo- lo posible también los presupuestos que nosotros presentábamos, como que no hubo ninguna política positiva.”

La escuela cambia los programas de estudio en 1981 y luego en 1990. Desde el comienzo de la dictadura hubo opiniones contrarias al carácter social del programa de 1972; sin embargo este no se cambió inmediatamente. Por otro lado, los cambios estructurales implementados en Salud amenazaban el desarrollo de la carrera y requerían hacer cambios en el programa. En el período más crítico, de mayor cuestionamiento al programa, la carrera cierra el ingreso de alumnos por orden del decanato.

“No ningún cambio, porque teníamos un plan de estudio aprobado en el 72 y ese no se cambio hasta después en el 81, ahora qué es lo que paso sí, el 72 bueno seguimos tal cual, pero el año 74 mas o menos hubo personas y estaba dentro de esas personas el Dr Paolinelli que opino que el plan de estudio que nosotros teníamos no era bueno, que se daba muchas asignaturas del área social que eso no correspondía a un terapia ocupacional y eso coincidió con que el ministerio se salud hizo, empezó a reestructuración, ha reestructurarse verdad, y dijo que no iba a contratar, que no iba a seguir contratando profesionales determinados profesionales por un tiempo mientras -que sé yo- se sabia del caos económico que en ese momento pareciera que estaba el ministerio ya, entonces tomando como en base eso el decano decidió suspender, el año

75 y 76, el ingreso de terapeutas ocupacionales, suspender el ingreso mientras se re -estudiaba el plan de estudio, se analizaba y se le hacían las modificaciones correspondientes, y bueno eso del..., yo defendí lo que había que defender y el plan con la colaboración no solamente de mis colegas sino que colaboración de otros profesionales por ejemplo de sicología, los profesores de sicología me hicieron todo un fundamento del estudio de la sicología para terapeutas ocupacionales, obviamente que con otro aporte lo que yo me acuerdo específicamente de eso y se hizo un análisis del plan y se acepto como estaba, no se hizo ninguna modificación y el año 77 volvieron a ingresar los alumnos al primer año con el mismo plan de estudio que fue aprobado el 72”

“Mira realmente claro de algún modo nos preocupó verdad, ahora el cierre pero de ingreso a primer año.. fue en la única escuela que no, que yo recuerde que paso esto”

El programa es reformulado en 1981, para ello se constituye una comisión ad-hoc. Los ramos de sociología y antropología desaparecen. Se hace un énfasis mayor en asignaturas profesionales.

“En el año 80 el decano formó una comisión, una comisión con integrantes de decanato y con fisiatra, un psiquiatra, el coordinador de carrera y algunos docentes... es una comisión de estudio, entonces en esa comisión.. había un representante del decano...y estaba el Dr. Paolinelli, Dr. Pedro Eva, estaba la Brígida Flores...y nos reuníamos una vez a la semana en el decanato y cada uno tenía su carpeta con todos los planes, con los planes... se fue analizando asignatura por asignatura y invitando no solamente a los profesores sino que también invitando a terapeutas ocupacionales clínicos seleccionados por lo mismo, claro y considerando, me acuerdo que se invito a la terapeuta ocupacional del Hospital del Salvador en esa fecha, que estaba desde los primeros años, una trayectoria muy buena como terapeuta ocupacional, a terapeutas ocupacional de Trabajador como Hospital Privado, del Hospital Psiquiátrico, del Instituto de Rehabilitación Infantil, o sea que se les invitaba para que nos dieran su opinión verdad en relación de que es lo que necesitan estudiar etc. Etc., entonces durante el año 80 se discutió, ya no me acuerdo obviamente qué cuanto duro esta comisión si duro 6 meses, si duro todo el año, pero que nos reuníamos una vez a la semana... de ahí nació verdad, presentamos un anteproyecto que fue presentado por la facultad y posteriormente fue enviado, se vieron algunas modificaciones relacionadas a la forma verdad, a la forma no a los contenidos, como para unificar criterios con todas las carreras y fue aprobado en el año 81, otro plan de estudio, era el plan de estudio 1981”

Las escuela de Terapia Ocupacional debe enfrentar varias situaciones crisis durante la dictadura. Una de ellas fue la protesta de alumnos y docentes frente a las políticas de infraestructura implementadas por el Decano interventor que implicó el traslado de la carrera a otra sede, para evitar la agitación política de los alumnos de Terapia.

“A comienzos del los años 80, uno de los alumnos de terapia ocupacional siempre participaba mucho políticamente lo que molestaba a las autoridades obviamente y entonces quisieron hubo, el decano de ese entonces quiso hacer una reorganización de las carreras de la facultad y a nosotros enviarnos a la división oriente, eso fue el año 83, 84 una cosa así, pero el local el local que íbamos a tener era a lo mejor podría haber sido mas grande que acá pero no era adecuado verdad, no era una buena decisión porque era como un gran galpón que había que acomodarlo como escuela de terapia ya, entonces hubo un movimiento por parte de los alumnos bastante importante lo que fue apoyado por todas las docentes 4 docentes jornada completas de esta escuela, incluso hubo una que sé yo un proyecto verdad de toma de la casa central, que si bien no se tomo la casa central, porque los alumnos llegarían que sé yo bastantes pocos, pero sí una manifestación en el hall de la casa central que fue importante y bueno el Rector tuvo conocimiento de eso y llamo a una reunión, no solamente a los alumnos sino que a los docentes y bueno yo creo que fue también como positiva positivo eso y la reunión porque se le mostraron al Rector fotos del local que nosotros íbamos a ocupar, en la división oriente y todo quedo en nada, no se hizo ese.”

La escuela logra crecer lentamente a pesar de las enormes restricciones. Recién en 1985 se consigue pasar de 4 jornadas completas docentes, que había desde antes de 1973 a 6 Jornadas Completas.

Con el golpe las posibilidades de trabajo se contrajeron, la comisión de rehabilitación deja de funcionar y poco a poco se va perdiendo la coordinación en la asignación de puestos de trabajo en la administración pública

“Pero de todos modos seguía llegando alguna gente, por ejemplo ahí se fue gente a Arica, a Coquimbo a Valparaíso ves a Temuco, hasta ese entonces ya habían formado la Comisión oye, mas o menos como el 72, que había funcionado esa Comisión con el golpe yo creo que dejo de funcionar. “

“Cuando estaba la comisión de rehabilitación habían un grupo de cargos seguros, cosa que en estos momentos no existe un grupo de cargos seguros.”

Esto se va a acentuar con la implementación del nuevo modelo económico, que asigna al mercado el rol central en la asignación de empleos, perdiéndose el soporte de la planificación sanitaria en rehabilitación.

El proceso sistemático de privatización de la salud dejó a los terapeutas ocupacionales en desventaja respecto a otros profesionales. Algunos Terapeutas prefieren no ejercer y buscar otros empleos mejor remunerados.

“Yo siento de que a los fonoaudiólogos mas que a los kinesiólogos, a los fonoaudiólogos los conocen porque se hacen propaganda, mucha propaganda para el campo privado, y permanente a los médicos les llegan tarjetas -que se yo- van a los centros médicos, van a las isapres se inscriben en las isapres, yo te digo que nosotros como terapeutas ocupacional, el colegio todavía no consigue ni que estemos en Fonasa si quiera, no figuramos en Fonasa, figuramos como un servicio más de los Fisiatras, entonces el programa lo hace la Fisiatra y si se necesitan férulas te la... la terapeuta ocupacional, pero la va a firmar el fisiatra, hay evaluaciones vocacionales o evaluaciones funcionales que son de terapia ocupacional, pero están dentro de un programa de fisioterapia, pero nosotros como profesionales no figuramos ni siquiera en Fonasa... hay mucha gente que se salió, porque lo que gana en el Ministerio o en la institución que trabaja no le alcanza para vivir, entonces la historia que los hombres de la ultima generaciones están en su gran mayoría trabajando de visitantes médicos, o sea yo te podría contar con los dedos de las manos los hombres que están trabajando como terapeutas ocupacionales.”

En general se produce un deambular en diversas instituciones, públicas y privadas, en busca de estabilidad laboral.

“Los que se han salido de la administración publica han tratado de volver a la administración publica, por ejemplo de "XX": trabajaba en la clínica psiquiátrica de su cargo en la clínica, estuvo 12 años deambulando en clínicas privadas, clínica privada y al final termino volviendo a la clínica psiquiátrica; la YY tuvo que dejar, tuvo que dejar el cargo en la administración pública porque bueno se caso se fue a otra parte, allá tomo un cargo en la administración pública en Coquimbo después se vino a Santiago, en Santiago no habían cargo empezó a trabajar en instituciones privadas, privadas hasta que tuvo la oportunidad de un cargo en el Salvador y volvió a la administración pública, hay situaciones ponte tu como la ZZ, que ha dejado la administración pública para trabajar en otra cosa y que está postulando a todos los cargos que se producen ahora en administración pública y ahora desgraciadamente no ha quedado porque tiene mas años que el resto y en general se recibe gente mas joven, o sea como que la gente

sigue sintiendo que la administración pública es lo único que te da como mas seguridad, dentro de lo terapia ocupacional.”

Al mismo tiempo que en el ámbito privado, en los servicios públicos surgen nuevas áreas de trabajo en Atención Primaria, relacionadas con el trabajo en Drogas, Jóvenes y Geriatría.

XVII.- LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA

Terminado el periodo dictatorial la sociedad chilena inició un lento camino de normalización institucional. Sin embargo, esta etapa estuvo marcada por el carácter de la transición resultado a su vez de los acuerdos establecidos entre el régimen militar y los partidos de la Concertación, nueva alianza política de centro que encabezó la lucha electoral en contra de la prolongación de la dictadura mediante el plebiscito de 1988. El triunfo de la opción NO el 5 de octubre de ese año, marcó el comienzo de esta nueva etapa político institucional de Chile.

La refundación del sistema capitalista en Chile aparecía como el más importante logro de la dictadura de Augusto Pinochet, el cual se materializaba en la instauración de un nuevo modelo de desarrollo en que el sector privado mantenía una posición central en el quehacer económico, a costa de un profundo deterioro en las funciones del Estado y el su papel regulador. Las características de la transición se enmarcan en la necesidad por parte de la dictadura de preservar los elementos centrales de “su obra restauradora”: el modelo de desarrollo y la impunidad de las FF.AA. por su responsabilidad en las violaciones a los derechos humanos cometidas durante su gobierno. Bajo esas premisas se estructuró el proceso de transición iniciado en 1989 con la elección de Patricio Aylwin como Presidente.

La impunidad se encontraba asegurada por la Ley de Amnistía de 1978 y por la escasa voluntad política del poder judicial de investigar las denuncias producidas posteriormente. En cambio las características del modelo económico se asentaban en transformaciones materiales en el funcionamiento de la economía. La liberalización de las relaciones económicas y su sujeción completa a las leyes del mercado, aparecía como una dimensión de la vida social que resultaba mucho más difícil de modificar. Múltiples transformaciones ya consolidadas: procesos privatizadores, transnacionalización de los procesos económicos, cambios en las normas laborales, en los sistemas previsionales, etc., hacían prácticamente irreversible el proceso de transformación global experimentado.

Uno de los principales efectos de la aplicación de las políticas neoliberales, fue la estabilización de la economía. Una inflación controlada, acompañada de crecimiento, se convirtió en un buen escenario para la actividad empresarial, lo cual a su vez reforzó este comportamiento. Hacia finales de la década del '80 el modelo de mercado se presentaba como uno de los mayores éxitos de la política dictatorial. Sin embargo. Este éxito escondía los importantes costos sociales involucrados en la estabilización y el crecimiento posterior. Había una cara oculta del modelo económico. Una cara que ocultaba una profunda

redistribución del ingreso a favor de los sectores más acomodados, un deterioro de las condiciones de vida y trabajo de los más pobres y en general un importante incremento de la pobreza en Chile.

La ruptura en el estilo de desarrollo imperante hasta el gobierno de Salvador Allende, había implicado la inclinación hacia un nuevo modelo de acumulación orientado a la exportación de materias primas. La magnitud del impacto inicial de estas transformaciones en las relaciones sociales, resultó neutralizado por la imposición de la dictadura militar. El proceso posterior, de transición a un gobierno civil, no modificó significativamente las características del modelo de desarrollo vigente, manteniendo los principios establecidos que se consolidaron con las llamadas grandes modernizaciones implementadas a principios de los años '80.

Los aparentes signos de prosperidad encubrían una realidad marcadamente distinta. En primer lugar, los logros macroeconómicos que se esgrimían como principal prueba del éxito del modelo, fueron alcanzados a condición de un alto costo social, debido a las políticas de shock y los ajustes estructurales que acompañaron al proceso de transformación. En segundo lugar, y como resultado de este proceso, también se omitía la situación de los trabajadores en general y, en particular, de los cuatro millones de chilenos que por su nivel de ingresos se encontraban a fines de los ochenta por debajo de línea de la pobreza. Dando lugar a lo que se ha definido como la “cara oculta del modelo”⁶⁴, donde los aparentes logros de las cifras agregadas de la economía contrastan con la situación en que se desenvuelven los trabajadores y otros sectores marginados de las “bondades” que los números parecen reflejar.

La importante evolución positiva que podía observarse en los indicadores económicos que eran presentados habitualmente, se complementaban con ciertos indicadores sociales.

Cuadro N° 6

Resumen de Indicadores Sociales

Promedio años	Tasa de alfabetización	Esperanza de vida al nacer	Tasa de mortalidad infantil	Índice de calidad material de vida ⁽¹⁾
1977 - 1980	90.57	69.85	40.27	87.40
1981 - 1984	91.82	71.25	23.02	90.52
1985 - 1988	93.82	71.65	19.00	91.87
1989 - 1993	94.92	72.05	15.50	92.85

Fuente: Boletín Mensual Banco Central de Chile, enero 1995. (1) Este índice mide el bienestar material combinando los indicadores de mortalidad infantil, esperanza de vida al año y la alfabetización.

⁶⁴ Leiva, F. Agacino, R. “Mercado del Trabajo Flexible, Pobreza y Desintegración Social en Chile 1990-1994” Ed. Arcis - Oxfam. Santiago 1994. pg. 5.

Como es posible observar a partir de estos datos, los indicadores sociales presentan una tendencia de evolución significativamente positiva, la que prefigura la imagen de un país en la senda de un desarrollo ininterrumpido. Matizando esta apreciación aparece la evolución de los indicadores económicos, que evidencia el impacto del ciclo recesivo de inicios de los años ochenta, tanto en el producto, como en el ingreso por habitante. En el caso del producto interno, existen dos claros periodos de profunda depresión. El primero en 1975-77, como efecto del ajuste recesivo que acompañó al primer paso de la transformación del modelo: la apertura comercial. Donde recién hacia 1978 el PIB alcanzó el nivel de 1974. Situación similar es la del Ingreso por habitante, que para el mismo año 1978, aún no recuperaba su anterior nivel. El segundo de estos periodos aparece claramente delineado a partir del año 1981. Mientras el PIB se recupera hacia 1987, el Ingreso por habitante sólo lo logra en 1988.

En contraposición a esta imagen del sistema económico prevaleciente, existía otra dimensión que permanecía oculta tras los indicadores y el análisis de los factores que dan dinamismo al sistema y que reflejan la agudización y crecimiento de la desigualdad y polarización social.

Una característica de los indicadores que habitualmente se presentaban, es que sólo presentaban cifras agregadas que nada informan acerca de las profundas desigualdades que se esconden tras la faz de un modelo aparentemente exitoso. Al considerar variables tales como pobreza, distribución del ingreso y participación de los asalariados, queda claro que el dinamismo y expansión experimentados por la economía chilena en las últimas décadas, tiene un carácter concentrador de la riqueza y reproductor de la polarización y desigualdad social.

Cuadro N° 7
Evolución de la Pobreza en Chile (1987 - 2000)
(Porcentajes)

	1987	1990	1992	1994	1996	1998	2000
Indigentes	16,8	12,9	8,8	7,6	5,8	5,6	5,7
Pobres no indigentes	27,8	25,7	23,8	19,9	17,4	16,1	14,9
Total de pobres	44,6	38,6	32,6	27,5	23,2	21,7	20,6
No pobres	55,4	61,4	67,4	72,5	76,8	78,3	79,4
Población Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta CASEN, Mideplan. Varios años.

Este cuadro anterior refleja la situación de millones de chilenos durante los años de la transición, donde tras una década de sostenido crecimiento, una parte importante de la población se mantiene por debajo de la línea de la pobreza⁶⁵. La importante disminución observada en las magnitudes que las cifras oficiales de pobreza se explican esencialmente,

⁶⁵ Se considera indigentes a las personas en cuyos hogares no existen los ingresos suficientes para adquirir una Canasta Básica de Alimentos. A noviembre de 1992 el precio de la CBA ascendía por persona a \$ 12.875 en la zona urbana y \$ 9.921 en la zona rural. Se estima como pobre a la persona cuyos ingresos no son suficientes para satisfacer sus necesidades básicas, lo que traduce monetariamente en CBA*2.

más que por las políticas sociales implementadas, por el incremento de empleo asociado a la expansión económica durante la década del '90. Sin embargo, la precariedad de los empleos en una economía como la chilena, hace que ese tránsito hacia una situación de no-pobreza de un contingente importante de la población, sea también precario, por cuanto depende de modo crítico de la estabilidad de ingresos que mantengan estas familias, precisamente en un entorno laboral caracterizado por una alta rotación e inestabilidad de los trabajadores en sus empleos.

El cuadro que sigue confirma lo recién señalado, en torno al hecho de la incidencia limitada de las políticas sociales en la superación de la pobreza, por cuanto, la estructura de los ingresos de los grupos más postergados, demuestra que estos se concentran en los de carácter autónomo. Esto implica que en la evolución de la pobreza, le cabe un rol protagónico al comportamiento del ciclo económico que se expresa en la creación o desaparición de empleos, con el inevitable componente de precariedad que llevan adscritos el tipo de empleo que genera con mayor facilidad el modelo prevaleciente, los cuales tienen un fuerte componente informal.

Cuadro N° 8
Estructura de los Ingresos de los Hogares por Quintil de Ingreso
(Porcentajes)

	Q 1	Q 2	Q 3	Q 4	Q 5	Media
Por trabajo	82.0	78.0	80.7	83.3	82.6	82.1
Por trabajo ocasional	1.8	5.8	3.4	2.0	1.8	1.0
Por asignaciones familiares	0.6	2.6	1.6	1.0	0.4	0.1
Por subsidio único familiar	0.1	1.2	0.2	0.0	0.1	0.0
Por jubilación o montepío	9.9	6.6	10.2	11.0	11.7	9.1
Por pensiones asistenciales	0.5	2.1	1.8	0.8	0.3	0.1
Por rentas	1.8	0.6	0.5	0.5	0.8	2.9
Por prestamos	1.7	0.3	0.5	0.2	0.5	3.0
Por otros ingresos	1.6	2.8	1.0	1.2	1.7	1.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Encuesta CASEN, Mideplan.

La magnitud de la brecha que la aplicación de este modelo ha generado en la distribución del ingreso, arrojaba conclusiones alarmantes. Los datos a continuación mostraban en los primeros años una variación prácticamente nula en esta materia, particularmente en los deciles más pobres, los que no alcanzan a percibir más allá de un 2% del ingreso nacional. Esta situación daba como resultado que Chile se ha ubicado junto a Brasil en la tristemente célebre categoría de los países con peor distribución del ingreso entre sus habitantes según datos de la CEPAL.

La transición a la democracia no rendía inicialmente los frutos que se esperaba de ella. Las grandes lacras de la dictadura en materia económica y social permanecían incólumes. Las necesidades de los sectores más postergados continuaban pendientes, lo

cual se explicaba y se promovía desde las esferas oficiales, como parte de la necesaria “responsabilidad” que era imprescindible en las presentes circunstancias.

Cuadro N° 10
Distribución del Ingreso Según Grupo Decil.
(Porcentaje)

Decil	1990	1992	1994	1996	1998	2000
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1	1.4	1.5	1.3	1.3	1.2	1.1
2	2.7	2.8	2.7	2.6	2.5	2.6
3	3.6	3.7	3.5	3.5	3.5	3.7
4	4.5	4.6	4.6	4.5	4.5	4.5
5	5.4	5.6	5.5	5.4	5.3	5.7
6	6.9	6.6	6.4	6.3	6.4	6.5
7	7.8	8.1	8.1	8.2	58.3	7.9
8	10.3	10.4	10.6	11.1	11.0	10.5
9	15.2	14.8	15.4	15.5	16.0	15.2
10	42.2	41.9	41.9	41.6	41.3	42.3

Fuente: Encuesta CASEN, Mideplan.

Uno de los primeros sectores que sufre el impacto de la paulatina imposición de la lógica neoliberal, son los trabajadores asalariados pobres, en tanto sectores que no acceden a las condiciones del empleo “tradicional”: estabilidad en el empleo, contrato de trabajo, seguridad social y las demás “ventajas” asociadas a los empleos estables.

Otro sector que aparece sufriendo los principales rigores a que se exponen los grupos sociales que resultan marginados del funcionamiento del sistema económico, se encuentra constituido por los jóvenes.

Un tercer sector afectado por la imposición del actual modelo de economía de mercado, junto a los asalariados pobres y los jóvenes, se encuentra constituido por las mujeres. En el actual esquema las mujeres han pasado a constituir un ejército de reserva en permanente disposición a ingresar al mercado del trabajo.

La situación presente en los primeros años de la transición, en cuya evaluación se esgrimían los logros relativos a la estabilidad macroeconómica, no puede ocultar el grave impacto social que ha significado la imposición de este modelo. Esta realidad evidente, implica un juicio que alcanza tanto al ideario neoliberal, que en el contexto de la dictadura militar tuvo a Chile por laboratorio de sus convicciones, como también a las corrientes continuadoras.

Desde la perspectiva política, la propia necesidad de reproducción del modelo económico impuesto por la dictadura, junto a las condiciones sociales prevalecientes a fines de los años ochenta, hacían indispensable una profunda reforma del sistema político, que condujese a la instauración de un sistema de democracia representativa. En el contexto de esta transición, aparecían dos factores como los de mayor relevancia en tanto variables que reflejaban el estado del país: la estabilidad social y la situación de consolidación del modelo

exportador. El desafío de las nuevas autoridades consistía en intentar satisfacer las expectativas de la población, en tanto sustento político y, mantener y desarrollar el modelo económico, asegurando al empresariado y a los inversionistas extranjeros, la estabilidad de “*las reglas del juego*”, en tanto factor de estabilidad económica.

“En el terreno estrictamente político, se reconoció la Constitución de 1980 y se aceptaron los “enclaves autoritarios” que ella legaba: senadores designados, inamovilidad de los Comandantes en Jefe, sistema electoral binominal y “justicia en la medida de lo posible” en materia de derechos humanos. En el plano económico, dicho acto de equilibrio, se reflejó en la política económica adoptada. Esta fue resumida en el primer informe al Congreso sobre el estado de la hacienda pública realizado por el Ministro Alejandro Foxley. Este precisó que la política económica y estrategia de desarrollo del gobierno de Aylwin descansaba sobre tres pilares: Primero un compromiso inquebrantable con la estabilidad macroeconómica como la mejor fórmula para alcanzar el crecimiento sostenido. En segundo término, una orientación hacia la internacionalización de la economía tanto en el plano comercial como en el financiero. Tercero, un esfuerzo social creciente en los campos de la salud, vivienda, educación y previsión, debidamente enmarcado en un programa de gasto fiscal equilibrado.”⁶⁶

La modalidad escogida para actuar sobre estos puntos de tensión, quedó expresada en el concepto de *concertación social*, concebida como el mecanismo que permitía a los sectores involucrados en el eventual conflicto central del nuevo periodo, establecer una base de acuerdo en el entendido que la existencia de una situación de estabilidad social constituía un bien de carácter general y superior. En lo concreto, esto se tradujo en un proceso de conversaciones entre la principal organización empresarial, la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC) y la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), de lo que resultó como materialización de la política de concertación, el llamado *Acuerdo Marco*.

La principal dificultad derivada de la firma de este instrumento, radica en la calidad de la representación de los concurrentes al acuerdo. Mientras las organizaciones empresariales, alcanzaron un importante grado de desarrollo durante la dictadura, gozando de amplias prerrogativas en tanto representantes de una clase hegemónica y sin contrapeso, los trabajadores vieron desmantelarse sus instancias de organización tradicional, al tiempo que sus dirigentes eran perseguidos. Esta situación, junto a una crisis objetiva del sindicalismo en Chile, planteaba graves reparos a la representatividad de la principal organización de los trabajadores.

En este contexto, el resultado del Acuerdo Marco, más que el resumen de los puntos de consenso, constituía la aceptación por parte de los trabajadores de los requerimientos planteados por los empresarios. Con esto, se abre un espacio de incertidumbre difícil de controlar. Si la política social, tendiente a paliar las importantes desigualdades generadas tras largos años de dictadura del capital, se encuentra constreñida a la mantención de los equilibrios fiscal y macroeconómico, el rol de los consensos adquiere un carácter

⁶⁶ Leiva, F. Agacino, R. Op.cit. pg 15.

estratégico, más aún en un virtual contexto de agotamiento del ciclo expansivo del modelo de economía abierta.

La situación que se presenta en el segundo gobierno de la Concertación, en términos de los lineamientos generales del modelo, no difieren de lo establecido en la primera etapa. Por el contrario, la intervención pública del Ministro de Hacienda de Frei, Eduardo Aninat, planteó una suerte de “ruta de navegación” para la economía chilena, que en lo fundamental reafirma la mantención de los ejes referidos anteriormente, al tiempo que establece proyecciones respecto al comportamiento de las variables fundamentales de aquí a fin de siglo.

Un elemento importante que se desprende de las concepciones de desarrollo existentes, es el que se refiere a la política social y el carácter de ésta. Atrás queda la concepción que plantea como una responsabilidad del Estado el realizar una acción redistributiva en beneficio de los sectores más postergados. En tal contexto, la política social se entiende como la acción correctiva de las imperfecciones o falencias generadas por el mercado.

Al margen de la radical diferencia de conceptos que guían la política social del país, en el Estado neoliberal, la efectividad de la política asistencia, con la que se pretendía “erradicar la pobreza extrema”⁶⁷, se encontraba drásticamente condicionada por la estabilidad de los equilibrios macroeconómicos.

La transición a la democracia en Chile, abrió un nuevo periodo en el proceso social chileno; sin embargo este nuevo proceso tenía mucho de continuidad. Los fundamentos del modelo de sociedad impuesto por la dictadura: modelo económico neoliberal y democracia protegida se mantenían como un bastión de defensa de los intereses que impulsaron su propia constitución.

La transición a la democracia, con la mantención de las estructuras del poder dictatoriales intocadas, significaba el imperceptible tránsito desde un régimen de terror, propio del periodo dictatorial, aun régimen de temor, dado la amenaza que representaba el ex dictador controlando las FF.AA. Esta situación sólo tendería a desaparecer cuando Pinochet es apresado en Inglaterra y estuvo muy cerca de la cárcel en España. Con este hecho, un aparte importante del régimen de amedrentamiento que amenazaba a la sociedad chilena se derrumbó.

La transición en Chile, en los tres gobiernos de la Concertación es un proceso inacabado aún. Si bien políticamente resulta cada vez más difícil observar a simple vista la acción de los llamados “poderes fácticos”, ello no implica que no existan, por el contrario, sólo se han tornado más solapados en su acción.

⁶⁷ En este contexto se debe entender el imaginario militar, que eleva como consigna: “hacer de Chile un país de propietarios y no de proletarios”.

XIV.- CRISIS DEL MODELO

Un importante aporte a la economía del proceso de transición, es el respaldo político que acompañaba la inserción de la economía chilena en los circuitos internacionales de comercio. Si bien, desde principios de la década del '80 los empresarios chilenos se habían lanzado a la conquista de nuevos mercados para sus productos, la capacidad de lograr una inserción sólida dependía de un componente político que la dictadura no podía aportar: la legitimidad democrática ante la comunidad internacional. En esas condiciones, los gobiernos post dictatoriales aportaron ese factor, dando lugar a la profundización de las relaciones internacionales de la economía chilena. Todo ello se tradujo en un corto plazo en una serie de acuerdos comerciales firmados con países de distintas regiones. En este sentido, se puede afirmar que los gobiernos de la concertación han llevado hasta el límite posible el modelo económico instaurado durante la dictadura.

La década del noventa, en el contexto de los gobiernos democráticos observó una importante fase de expansión para la economía. Sin embargo, también fue testigo de los primeros signos de agotamiento del dinamismo anterior y las convulsiones de la economía internacional. El primero de estas alteraciones se verificó a mediados de la década.

La compleja situación que se observó y que tuvo efectos sobre buena parte del mundo, tuvo entre sus antecedentes dos aspectos fundamentales. El primero, la situación de la economía mexicana en 1994 y el segundo, el estancamiento verificado en la economía japonesa.

La crisis de 1994, que afectó inicialmente a México y cuyo impacto en la región de América Latina se conoció como el *efecto tequila*, marcó una voz de alerta en medio del despliegue avasallador de la globalización, que se presentaba como una nueva etapa en la evolución del capitalismo. La señal mostró la alta vulnerabilidad de las economías pobres frente a la inestabilidad creciente de los flujos de capital. El déficit comercial mexicano aparece como uno de los principales factores de la crisis. Lejos de minimizarse con la apertura e integración a los acuerdos de libre comercio, se agudizaba. La apertura trajo consigo abundantes capitales de corto plazo, cuya velocidad de ingreso persiguiendo arbitrar tasas de interés y condiciones del mercado de capitales, sólo fue superada por la de retirada ante los primeros síntomas de crisis originados en un abultado déficit en cuenta corriente.⁶⁸

La crisis se extendió por toda la región con diferentes intensidades, generando en algunos casos sólo inestabilidad en el sector financiero, como en el caso de Chile, y consecuencias mayores como en los casos de Brasil y Argentina. Sin embargo, fue una advertencia importante. La apertura no era un círculo virtuoso por definición como deseaba

⁶⁸ En 1994, México acumuló US\$28.900 millones de déficit en Cuenta Corriente, equivalentes al 8% de su PIB. Fuente CEPAL, tomado de Hugo Fazio. "*El Tigre Chileno y la Crisis de los Dragones Asiáticos*". LOM 1998

creerse.⁶⁹ La apertura estaba generando escenarios de déficit comercial y por esta vía, una excesiva dependencia de capitales externos de corto plazo para equilibrar balanzas de pagos.

“La crisis mexicana, señala CEPAL, deja tres grandes lecciones: la necesidad de generar un mayor ahorro interno para depender menos de las fluctuaciones externas, la imposibilidad de dar por sentado el logro de la estabilidad macroeconómica que puede ser perturbada por acontecimientos externos, y el hecho que ellos, finalmente, pueden frustrar los propósitos de crear empleos y reducir los niveles de pobreza.”⁷⁰ La transformación productiva con equidad, el gran paradigma que la CEPAL impulsara en la década de los Años '90, quedó gravemente herido.

La crisis mexicana sólo logró ser conjurada en sus efectos inmediatos, por intermedio de un macizo paquete de ayuda de Estados Unidos, el Banco Internacional de Pagos y el Fondo Monetario Internacional, cercano a los US\$ 50.000 millones. Sin embargo, como contrapartida, México debió entregar como garantía sus ingresos futuros por la venta de petróleo.

La situación de la economía japonesa es otro de los antecedentes que es necesario tener presente a la hora de evaluar esta nueva crisis. Durante prácticamente toda la presente década Japón ha intentado reposicionar su economía en un escenario de crecimiento sostenido. Si bien, constituyó el pilar sobre el cual la región en su conjunto adquirió peso mundial como bloque económico y comercial. Esta posición la desempeña actualmente apoyado más que en su dinamismo, en el tamaño de su economía. Durante el año 1997, su producto interno logró apenas una expansión del 0,8%.

La economía global con su velocidad de reacción, mostró que no sólo era capaz de arrastrar por el mundo bienes, desplazar servicios y trasladar capital de manera prácticamente instantánea. Si no que además, podía trasladar las crisis con la misma eficiencia.

Los primeros indicios respecto a la situación de crisis que se gestaba en las economías asiáticas se verificaron al finalizar el primer semestre de 1997. Si bien, el hito inicial se encuentra en la devaluación del Bath en Tailandia, que no pudo sostener su abultado déficit comercial, la región en su conjunto enfrentaba importantes desequilibrios, particularmente en lo referido a su cuenta corriente.

La devaluación se materializó en toda la región y se acompañó de importantes desequilibrios en los sistemas financieros, cuya institucionalidad se encontraba bastante lejos de los parámetros de eficiencia aceptados internacionalmente. Los créditos relacionados a los grandes conglomerados industriales que a su vez controlaban el sistema

⁶⁹ Ver Agacino, R. **Cinco Ecuaciones Virtuosas del Modelo Económico Chileno y Orientaciones Para Una Nueva Política Económica.** En “*Economía y Trabajo en Chile N° 6*” PET, 1997.

⁷⁰ Fazio, H. Op. Cit. Pag. 28.

financiero, unido a la desvalorización de los activos y garantías inmobiliarias de los bancos producto de la especulación en ese mercado, sentaron las bases de la crisis. En un contexto pesimista, los mercados de valores de la región acusaron el impacto, hundiéndose en un colapso del cual aún no se recuperan, y que ha contagiado a la mayor parte de los mercados del mundo.

Transcurridos seis años desde que se inició la crisis económica en Chile, aún se perciben de manera importante los principales efectos que la han acompañado. Si bien, este cuadro de contracción de los principales indicadores macroeconómicos se interrumpe durante el año 2000, la tendencia anterior se renueva al año siguiente en que se manifiesta claramente un proceso de desaceleración.

En el último trimestre de 1998, la economía chilena observó el fin de un largo ciclo de crecimiento que se había iniciado con posterioridad a la crisis de la deuda externa de principios de los años '80. Con posterioridad a esa ocasión, en que la economía sufrió una de las contracciones más agudas del siglo, se implementó de manera muy temprana para el contexto regional, una profunda reforma estructural de carácter neoliberal.⁷¹

La situación en la que actualmente se encuentra la sociedad chilena se vincula de manera cercana con la crisis de las economías asiáticas en 1997, sin embargo ello no implica que sea la situación actual un mero reflejo de ese acontecimiento. El modelo de desarrollo enfrentaba limitaciones severas para continuar reproduciéndose y el resultado más inmediato fue un importante aumento del desempleo y por tanto una crisis social.

Si bien, durante el año 2000 se apreció una recuperación leve, la tendencia general fue hacia el estancamiento. La incapacidad de la economía para volver a mostrar el desempeño que tuvo en la primera parte de los años '90 se ha traducido en un problema estructural de desempleo.

En los inicios del siglo XXI la situación del mundo resulta muy incierta. Los conflictos y el deterioro de la convivencia entre las naciones agudizan los riesgos de graves crisis económicas, observándose crecientes dificultades de los países pobres para desvincularse de los avatares de la economía mundial y que habitualmente generan cuadros de importantes desajustes y crisis en sus economías y sociedades.

El mundo del siglo XXI arrastra una importante deuda social con la mayor parte de la humanidad. Mientras una parte goza de los frutos del progreso técnico, la realidad social general, es que la mitad de los habitantes del planeta no ha hecho ni ha recibido una llamada telefónica en su vida.⁷²

⁷¹ Estas transformaciones que consolidaron un nuevo modelo de desarrollo, fueron concebidas bajo el concepto de las "grandes modernizaciones" que llevó adelante la dictadura. Entre ellas se cuenta la privatización de la seguridad social y de empresas públicas, una profunda reforma fiscal que afectó particularmente a la educación y salud, la promulgación de una nueva ley laboral que contribuyó de manera decisiva a la flexibilización y precarización del trabajo y el empleo, entre otros aspectos.

⁷² Kofhi Annan "Discurso Inaugural" ante la Cumbre del Milenio, ONU, 2000.

BIBLIOGRAFIA.

1. AGACINO, R. y RIVAS, G. **“La Industria Chilena Después del Ajuste: Evaluación y Perspectivas”** Documento de Trabajo N° 95, Pet. Santiago 1993.
2. AGACINO, R.; RIVAS, G. y ROMÁN, E. **“Apertura y Eficiencia Productiva: La experiencia Chilena 1975- 1989.”** Documento de Trabajo N° 92, Pet. Santiago 1992.
3. AHUMADA, J. (1998 – 10° Edición) **En vez de la miseria.** BAT Ediciones. Santiago, Chile.
4. ARRELLANO, J y MARFÁN, M (1987) **25 años de política fiscal en Chile.** En Colección Estudios CIEPLAN N° 21, Santiago, Chile.
5. BANCO CENTRAL DE CHILE. (1989) **Indicadores económicos y sociales 1960 – 1988.** Ed. BCCh, Santiago, Chile.
6. BANCO CENTRAL DE CHILE. (Varios años) **Boletín Mensual.** Ed. BCCh, Santiago, Chile.
7. BANCO CENTRAL DE CHILE (Varios años) **Indicadores de Comercio Exterior.** Ed. BCCh Santiago, Chile.
8. BITAR, S. (1979) **Transición, socialismo y democracia. La experiencia chilena.** Ed. Siglo XXI, México.
9. BRAUN, J. y otros (2000) **Economía chilena 1810 – 1995: estadísticas históricas.** Documento de Trabajo N° 187. Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile.
10. BUNDEVICH, C. y CIFUENTES, R. **“Manejo Macroeconómico de los Flujos de Capitales de Corto Plazo: La Experiencia de Chile”** Colección Estudios CIEPLAN N° 38, Santiago 1993.
11. CAPUTO, O. **“La Inversión Extranjera Directa en la Economía Chilena: Algunas Implicancias Económicas y Sociales.”** Ed. OXFAM-Universidad ARCIS. Santiago 1994.
12. CARIOLA, C. y SUNKEL, O. (1991) **Historia económica de Chile 1830 – 1930.** Ed. Universitaria, Santiago, Chile.

13. CARMAGNANI, M. (1998) **Desarrollo industrial y subdesarrollo económico. EL caso chileno (1860 – 1920)** Ed. DIBAM, Colección sociedad y cultura. Santiago, Chile.
14. CEPAL. **“Transformación Productiva con Equidad”**. Santiago 1990.
15. CEPAL. **“El Crecimiento Económico y su Difusión Social: El Caso de Chile”** Mimeo, Santiago 1994.
16. CORBO, V. y HERNÁNDEZ, L. **“Ajustes Macroeconómicos Ante la Afluencia de Capitales en Cartera”** Estudios Públicos N° 56. Santiago 1994.
17. DÍAZ, E. **“Impactos del Modelo Exportador en los Trabajadores y el Medio Ambiente”** De. OXFAM-Universidad ARCIS. Santiago, 1994.
18. DÍAZ, Á. (1995) **La industria chilena entre 1970 y 1994: de la sustitución de importaciones a la segunda fase exportadora.** Mimeo CEPAL/CIID (CAN/93/S41)
19. DÍAZ, J., LÜDERS, R. y WAGNER, G. (1998) **Economía chilena 1810 – 1995: evolución cuantitativa del producto total y sectorial.** Documento de Trabajo N° 186. Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile.
20. ELTER, D. **“El Sistema Previsional Privado: Elementos Para un Diagnóstico de su Situación Actual”** Documento de Trabajo N° 54, PRIES-CONO SUR, Santiago 1993.
21. ENCINA, F. (1912) **Nuestra inferioridad económica.** Ed. Imprenta Universitaria. Santiago, Chile.
22. EL DIARIO. **Varios Números 1994-1995.**
23. ESCOBAR, P. **“Mujer y Trabajo a Domicilio”** Mimeo Pet, Santiago 1993.
24. ESCOBAR, P. **“Trabajadores y empleo en el Chile de los ‘90”** Ed. LOM, Santiago 200.
25. FFRENCH-DAVIS, R. (1973) **Políticas Económicas en Chile 1952 – 1970.** Ed. CEPLAN – Nueva Universidad, Santiago, Chile.
26. FFRENCH – DAVIS, R. (1999) **Del neoliberalismo al crecimiento con equidad. 30 años de política económica.** Ed. DOLMEN, Santiago, Chile.
27. FLORES DE LA PEÑA, H. (1982) **Los obstáculos al desarrollo económico.** Ed. FCE, México.

28. FOXLEY, A. **“Economía Política De La Transición”** Ed. DOLMEN, Santiago 1993.
29. HENRÍQUEZ, H. y PÉREZ, E. **“La Subestimación De La Participación Femenina En Las Actividades Económicas. Encuesta Suplementaria A Mujeres Inactivas”** Mimeo Pet 1994.
30. HERRERA, G. **“Cambio Tecnológico y Relaciones Laborales: clave de la Modernización Productiva”** Documento de Trabajo N° 96. Pet. Santiago 1993.
31. HURTADO, C. (1984) *La economía chilena entre 1830 y 1930: sus limitaciones y sus herencias.* En **Colección Estudios CIEPLAN Número Especial, marzo 1984.** Ed. Cieplan, Santiago, Chile.
32. INFANTE, R y G. GARCÍA-HUIDOBRO (1971) **Metodologías para determinar estructuras de consumo esencial y no esencial.** Documento ODEPLAN. Santiago, Chile.
33. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS. **“Anuario 1994”.**
34. LEIVA, F. y AGACINO, R. **“Mercado del Trabajo Flexible, Pobreza y Desintegración Social en Chile 1990-1994.”** Ed. OXFAM-Universidad ARCIS, Santiago 1994.
35. JOFRÉ, J., LÜDERS, R. y WAGNER, G. (2000) **Economía chilena 1810 – 1995: cuentas fiscales.** Documento de Trabajo N° 188. Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile.
36. MARFAN, M. (1984) *Políticas reactivadoras y recesión externa: Chile 1929 – 1938.* En **Colección Estudios CIEPLAN Número Especial, marzo 1984.** Ed. Cieplan, Santiago, Chile.
37. MELLER, P. (1996) **Un siglo de economía política chilena 1890 – 1990.** Ed. Andrés Bello, Santiago, Chile.
38. MUNITA, H. (1972) **Breves apuntaciones sobre la coordinación entre la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) y las Fuerzas Armadas.** Documento ODEPLAN. Santiago, Chile.
39. MUÑOZ, O. (1986) **Chile y su industrialización. Pasado, crisis y opciones.** Ed. CIEPLAN, Santiago, Chile.
40. NUN, J. (1999) *El futuro del empleo y la tesis de la masa marginal.* En **Desarrollo Económico N° 152, vol 38.** Buenos Aires Argentina.

41. ODEPLAN (1971) **1971 - 1976 Plan de la economía nacional: Antecedentes sobre el desarrollo chileno 1960 - 1970**. Ed. Oficina de Planificación Nacional. Santiago, Chile.
42. ODEPLAN (1971) **1971 - 1976 Plan de la economía nacional: Los programas de desarrollo en el sexenio 1971 - 1976**. Ed. Oficina de Planificación Nacional. Santiago, Chile.
43. PALMA, G. (1984) *Chile 1914 - 1935: de economía exportadora a sustitutiva de importaciones*. En Colección Estudios CIEPLAN Número Especial, marzo 1984. Ed. Cieplan, Santiago, Chile.
44. PINTO, A. (1996) **Chile un caso de desarrollo frustrado**. Editorial de la Universidad de Santiago de Chile. Santiago, Chile.
45. REPETTO, A. **“Políticas Macroeconómicas y Tipo de Cambio Real: Chile 1980-1991.”** Colección Estudios CIEPLAN N°39. Santiago 1994.
46. SUNKEL, O. **“El Desarrollo Desde Dentro”** Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1991.
47. SUPERINTENDENCIA DE AFP. **“Boletín Estadístico”** Varios Números. Santiago. 1994.
48. VILLALOBOS, S. y SAGREDO, R. (1987) **El proteccionismo económico en Chile Siglo XIX**. Ed. Instituto Blas Cañas, Santiago, Chile.
49. VILLALOBOS, S. (1998) **Origen y ascenso de la burguesía chilena**. Ed. Universitaria. Santiago, Chile.
50. VILLALOBOS, S. (1984) *Sugerencias para un enfoque del siglo XIX*. En Colección Estudios CIEPLAN Número Especial, marzo 1984. Ed. Cieplan, Santiago, Chile.

FUENTES DOCUMENTALES

1. Informe de Estefanía Sichel para la OMS sobre la situación de la rehabilitación y la Terapia Ocupacional en Chile. 1964
2. Informe de M.Phillips para la OMS sobre la infraestructura de rehabilitación en Chile. 1963

3. Acta 5ª Reunión de la Comisión de Educación Especial y Rehabilitación. 22 de Abril de 1964
4. Acta 8ª Reunión de la Comisión de Educación Especial y Rehabilitación. 20 de Mayo de 1964
5. Acta 9ª Reunión de la Comisión de Educación Especial y Rehabilitación. 3 de Junio de 1964
6. Acta 11ª Reunión de la Comisión de Educación Especial y Rehabilitación. 24 de Junio de 1964
7. Acta 14ª Reunión de la Comisión de Educación Especial y Rehabilitación. 26 de Agosto
8. de 1964
9. Acta 16ª Reunión de la Comisión de Educación Especial y Rehabilitación. 23 de Septiembre de 1964
10. Informe Preliminar de la Comisión de Educación Especial y Rehabilitación. Santiago, 1964
11. Acta constitutiva de la Comisión Nacional de Rehabilitación. 2 de Septiembre 1969
12. Acta de acuerdo de la solicitud de creación de la carrera por parte la comisión mixta (docentes y alumnos) de Terapia Ocupacional al Decano en 1971
13. Programa y antecedentes de la Carrera (Documento elaborado a partir de la Convención de 1971)
14. Lowman, Edward **“Rehabilitación como problema económico y social”** Conferencia dictada en el Salón de Honor de la Universidad de Chile, el 19 de Agosto de 1955
15. Romero, Hernán **“La Rehabilitación en el futuro de Chile”** En: Rev. Servicio Social, Año XXX, Nº1, Enero –Abril 1956. 15-18
16. Toro, Fresia; Rousseau, Silvia **“Información sobre trabajo de grupo con enfermos mentales”** En: Rev. Servicio Social, Año XXX, Nº1, Enero –Abril 1956. 19-31