

# Consolidación e impacto del neoliberalismo en Osorno durante la postdictadura chilena\*

## Consolidation and impact of neoliberalism in Osorno during the Chilean post-dictatorship

MIGUEL SEPÚLVEDA CHÁVEZ\*\*

### Resumen

A partir de 1975, comienza en Chile el proceso de instalación del modelo neoliberal, lo cual trae consigo una serie de modificaciones y cambios en la sociedad chilena. A nivel general, estos procesos no han sido revisados de manera

exhaustiva en territorios de una escala más bien local y/o regional, algo que permitiría enriquecer el debate en torno a los mismos. En este contexto la provincia de Osorno, debido a sus características histórico-sociales, se presenta a priori como un territorio de interés para revisar el proceso de consolidación del neoliberalismo en una escala local y su impacto en los grupos sociales que habitan el mismo. Es por ello que, a través de la revisión de la prensa local, específicamente *El Austral de Osorno* y algunos documentos oficiales, este trabajo pretende contextualizar el proceso de consolidación del neoliberalismo en la provincia de Osorno, Chile y su impacto en la sociedad osornina.

**Palabras claves:** neoliberalismo, Osorno, postdictadura, Chile, territorio.

### Abstract

Since 1975, Chile began the process of installing a neoliberal model, which brought with it a series of modifications and changes in Chilean society. In general, these processes have not been exhaustively reviewed in territories of a local and/or regional scale, something that would enrich the debate about them. In this context, the province of Osorno, due to its historical and social characteristics, is presented a priori as a territory of interest; to review both the process of consolidation of neoliberalism on a local scale, and its impact on the social groups that inhabit it. Therefore, through the review of local press, specifically 'El Austral de Osorno', and other official sources, this paper aims to contextualize this process of consolidation of neoliberalism in the province of Osorno, Chile; and its impact on its society.

\* Esta investigación cuenta con aporte de la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID), Subdirección de Capital Humano/Beca de Doctorado Nacional 21210706,

\*\* Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Políticas Públicas (CEDER), Universidad de Los Lagos. [miguelsepulvedachavez@gmail.com](mailto:miguelsepulvedachavez@gmail.com). <https://orcid.org/0000-0001-6501-2203>.

**Keywords:** neoliberalism, Osorno, postdictatorship, Chile, territory.

## 1. Introducción

En Chile, el golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973 y la consiguiente instalación de una dictadura cívico-militar de 17 años trajo consigo una serie de cambios y consecuencias que perduran hasta el día de hoy. Entre estas últimas, se encuentran lo que Garretón (2003) denomina enclaves autoritarios. A lo anterior se debe sumar la instalación y consolidación del neoliberalismo como modelo hegemónico de la sociedad chilena, el cual no sólo modificó y permeó el ámbito económico, sino que además lo hizo con otras esferas de la vida, teniendo un impacto en los diferentes grupos sociales.

A partir de distintos estudios realizados a lo largo de los últimos años se conoce en mayor o menor grado cómo se desarrolló a nivel nacional este último proceso, sin embargo, para territorios específicos y con particularidades propias de su configuración territorial, tal como lo es la provincia de Osorno -Región de Los Lagos- (Sepúlveda 2021), el cómo ocurrió lo anterior aún no ha sido revisado en profundidad, ni mucho menos cómo fue afectado dicho territorio. En consecuencia, el presente trabajo tiene por objetivo contextualizar el proceso de consolidación del modelo neoliberal en la provincia de Osorno y su impacto en el territorio durante el período postdictatorial, específicamente hasta la primera década del siglo XXI.

Para dar respuesta a lo señalado y cumplir con el objetivo planteado se abordará en una primera sección qué es el neoliberalismo. A

continuación, se describirá *grosso modo* cómo fue el proceso de instalación y consolidación del modelo neoliberal a nivel nacional. Por último, en un tercer apartado, se revisará a partir de algunos aspectos claves (educación, economía, seguridad social, entre otras) cómo fue el proceso de consolidación en la provincia de Osorno y qué impacto tuvo en el territorio de estudio.

Respecto a las fuentes utilizadas, se debe señalar que, para los primeros dos apartados las fuentes consultadas refieren principalmente a literatura científica especializada. Para el último apartado se utilizó como fuente principal *El Austral de Osorno*, periódico local, perteneciente al conglomerado *El Mercurio S.A.P.*, y que fueron revisados los ejemplares correspondientes a las décadas de 1990 y 2000. De manera complementaria, fueron examinados documentos y datos oficiales entre los que destacan los del Ministerio de Educación (MINEDUC) obtenidos del portal <http://datos.mineduc.cl>.

## 2. Neoliberalismo: una breve revisión al concepto y al proyecto

Definir qué es el neoliberalismo, a pesar de la cotidianidad con la que usamos el término y nos referimos a él, en ningún caso es una tarea sencilla. Son múltiples las aristas que pueden ser utilizadas para comprenderlo. Sin embargo, una cosa al menos -a mi parecer- se debe declarar desde el inicio: el neoliberalismo en toda su complejidad es, por lejos, mucho más que sólo una doctrina económica o, dicho de otra manera, su campo de influencia es mucho mayor que sólo respecto a la forma de hacer economía en un determinado territorio. Esto

guarda relación, primero, con el hecho de que la economía -al igual que los otros ámbitos o esferas de la sociedad- no está desligada de los demás aspectos (política, cultura, etc.) y, en segundo lugar, debido a que, desde sus inicios, el neoliberalismo “nació con la finalidad premeditada de reorganizar la vida humana, incluida la forma en que la sociedad delibera sobre sí misma” (Ruiz 2019: 11).

Los primeros atisbos del ideario o doctrina neoliberal pueden ser rastreados a fines de la década de 1930, momento en el cual un grupo de economistas muestra su desacuerdo y/u oposición a que la burocracia estatal tenga injerencia sobre el mundo del dinero. Algunos señalan que el origen estaría más claramente ubicado en la constitución de la *Mont Pelerin Society* en 1947, la cual, “tenía como propósito combatir el keynesianismo y preparar las bases para otro tipo de capitalismo” (Garretón 2012: 24). Sin embargo, a pesar de lo anterior, no será hasta los años setenta, y en vista del desmoronamiento de los estados de bienestar, que las propuestas neoliberales se tornaron una alternativa con capacidad política para reformular los modelos de desarrollo vigentes en la época (Ruiz 2019: 13-33). Así, a partir de 1975, Chile se transformó en el primer país en aplicar medidas neoliberales y posteriormente, en consolidar este como su modelo hegemónico, proceso que retomaré más adelante.

No existe una única definición sobre qué es el neoliberalismo. Hasta los años 1970 el término neoliberalismo era ocupado en referencia a un grupo de ideas económicas surgidas en los años 30 y 60, asociadas a la escuela de ordoliberalismo de Friburgo, a la ya nombrada Sociedad *Mont Pelerin*, la obra de Friedrich Hayek y la economía contra-keynesiana de

la Escuela de Chicago. Mientras que, a partir de la década de 1980, el término se ocupó de una manera diferente, describiendo los procesos de desregulación del mercado, privatización y retirada del estado de bienestar a nivel global y, posteriormente, para significar no sólo un modelo de política, sino un más amplio fenómeno político, ideológico, cultural y espacial (Venugopal 2015).

Para el sociólogo Manuel Garretón, el neoliberalismo sería “aquella visión y práctica sobre la sociedad dominada por el mercado como principio ordenador de toda la vida social” (2012: 9). Acorde a este autor, los principales postulados del proyecto neoliberal podrían ser resumidos en siete puntos: 1) individualismo “extremo”, 2) primacía de la libertad, 3) el mercado como lugar principal de realización de la libertad (excluyente de otros espacios), 4) la desigualdad como una cuestión natural, 5) el modo de producción capitalista es el motor de la historia, 6) la intervención del estado, atenta contra el orden social de mercado, entendido este como eje constitutivo de las sociedades, y por último, 7) sumisión del régimen político a la dinámica económica (Garretón 2012).

Desde el marxismo, David Harvey señala que el neoliberalismo es, sobre todo, un proyecto para:

restaurar la dominación de clase de sectores que vieron sus fortunas amenazadas por el ascenso de los esfuerzos socialdemócratas en las secuelas de la Segunda Guerra Mundial (Harvey 2008: 12).

De acuerdo al autor británico, el neoliberalismo se ha vuelto hegemónico como un modo de discurso que tiene efectos en las maneras de pensar y en las prácticas político-económicas, incorporándose al sentido común con el que se interpreta, se vive y se comprende el mundo

(Harvey 2008), de lo que se puede entender que este ha sido, en distinto grado, naturalizado por el conjunto de la sociedad.

Jorge Vergara (2003), sostiene que el neoliberalismo o la teoría neoliberal es un metarrelato que cumple funciones de una ideología, la cual, además, contiene una utopía. Para Vergara (2003), el carácter utópico del neoliberalismo se manifiesta, entre otras cosas, en su concepción del mercado, siendo esto un eje central, en tanto todas las concepciones neoliberales se derivarían o fundarían en dicha concepción. Este autor, a diferencia de Harvey, sostiene que el neoliberalismo, más que un proyecto para restaurar el poder un grupo minoritario que lo hubiese perdido con el desarrollo del estado de bienestar y con la democracia de masas, es más bien un proyecto para “concentrar el poder económico y político en una sola elite, a la vez económica y política” (Vergara 2003: 18). Dicha elite, sería la elite neoliberal, constituida por empresarios, políticos, economistas, entre otros, y que funcionaría como una especie de partido transversal dentro de la política institucional.

Desde una lectura foucaultiana, Christian Laval -y a partir de sus trabajos en conjunto con Pierre Dardot- define al neoliberalismo como “una lógica normativa que hace de la competencia generalizada el principio de acción y de la empresa el modelo de conducta” (Laval 2010: 12), más precisamente, este debería ser comprendido como:

un conjunto de discursos, dispositivos y disciplinas que conducen a la transformación de la forma en que se gobiernan las personas, las relaciones sociales y las subjetividades, con la competencia generalizada como norma (Laval 2010: 12).

En resumen, el neoliberalismo sería “la construcción de individuo-empresa, centrado en sí mismo, maximizando, buscando capitalizar recursos para aumentar su poder y propiedad personal” (Laval 2010: 12). Se desprende de lo anterior, que la racionalidad neoliberal extiende la lógica del mercado a todas las esferas de la existencia humana, incluida la política.

En definitiva, el neoliberalismo debe ser comprendido en al menos dos niveles o dimensiones que, a mi juicio, son complementarias. La primera de ellas se relaciona con un nivel macro, en el que se busca regular los modos de producción y la organización social y política de las sociedades, entendiendo además al neoliberalismo como un proyecto de dominación -ya sea este entendido como un proyecto de clase o como uno de los grupos hegemónicos- y que tendría al mercado y su lógica como ejes centrales de las sociedades, sometiendo a todas las esferas de la sociedad a la dinámica económica. En este nivel se encuentran procesos como la desregulación del mercado, la privatización, retirada del estado de bienestar, precarización y flexibilización laboral, entre otros.

Un segundo nivel, que podría considerado como micro (pero quizá de mayor alcance), y que permitiría dar sustento en el largo plazo al nivel anterior, refiere a lo señalado por Laval, respecto al neoliberalismo como:

un conjunto de discursos, dispositivos y disciplinas que conducen a la transformación de la forma en que se gobiernan las personas, las relaciones sociales y las subjetividades, con la competencia generalizada como norma (Laval 2010: 12).

Con lo que se extendería la lógica del mercado a todas las esferas de la vida humana.

En vista de la disponibilidad de fuentes y de la complejidad de la tarea trazada, pero, además, atendiendo a la necesidad de establecer algunos elementos generales mínimos en relación con el desarrollo del neoliberalismo en un territorio específico, a lo largo de este trabajo se hará referencia principalmente al primer nivel descrito. Para en futuras investigaciones ahondar en elementos del segundo nivel, o nivel micro.

Bajo este marco, y antes de rastrear las huellas del neoliberalismo en la provincia de Osorno, en el siguiente apartado se buscará revisar cómo el neoliberalismo fue instalado y consolidado en la sociedad chilena.

### 3. Instalación y consolidación del neoliberalismo en Chile

El año 1973 marca en Chile el inicio del régimen dictatorial liderado por Augusto Pinochet, sin embargo, es desde el año 1975, y en concordancia con el *plan de recuperación económica* de Jorge Cauas (ministro de Hacienda de la época), que se implementaron las primeras -y drásticas- medidas neoliberales, aplicadas ortodoxamente y finiquitando en un breve período de tiempo las nacionalizaciones del período correspondiente al gobierno de la Unidad Popular (UP), a la vez que, con toda forma de lo que se conoce como estado regulador y/o emprendedor (Gaudichaud 2016). Estas medidas se aplicaron, siguiendo los consejos de Milton Friedman a Pinochet, y fueron conducidas en gran medida por los *Chicago Boys*, un grupo de economistas chilenos formados por la Escuela de Economía de la Universidad de Chicago, donde se despeñaban dos de los referentes neoliberales de la *Sociedad Mont Pélerin*: el ya nombrado Milton Friedman y Arnold Harberger.

Así, desde abril de 1975, Sergio de Castro (líder de los *Chicago Boys* y ministro de Economía) junto a Jorge Cauas, gracias a los poderes extraordinarios entregados por Pinochet, fueron quienes, entre otras cosas y en términos generales, impulsaron reformas estructurales con el fin de perfeccionar y poner en marcha una política económica que permitiese asegurar automáticamente el ajuste de la economía chilena a los ciclos internacionales, sin la necesidad de intervención de las autoridades. De manera complementaria, y desde su ascenso en 1975, los economistas neoliberales buscaron principalmente:

controlar los desequilibrios macroeconómicos, la inflación heredada, eliminar la función productiva del estado y las instituciones corporativas – sindicatos y colegios profesionales- (Ruiz 2019: 292-293).

Todo ello a partir de la supresión de los controles de precios, la liberalización del mercado financiero, reducción del sector empresarial estatal a través de restricciones de operación y de la privación, entre otras (Ruiz 2019).

Lo anterior ocurrió en un período situado entre 1975 y 1981-82, en el cual el modelo funcionó como un “neoliberalismo puro” y que podría ser comprendido como un primer momento de reformas estructurales neoliberales, las que, además, pueden ser consideradas como la base de la sociedad chilena actual, todo ello coronado sin duda con la Constitución de 1980. Es importante detenernos y revisar con cierto detalle algunos de los procesos desarrollados en este período.

A partir del año 1979, Pinochet promovió una agenda de reformas que fueron conocidas como “siete modernizaciones” y que fueron conducidas por Miguel Kast y el entonces ministro

de Economía, José Piñera. Dichas reformas contribuyeron en extender los principios del libre mercado y la iniciativa privada hacia áreas sociales claves (Bravo Vergara 2012). En efecto, se realizaron modificaciones en las áreas de relaciones/políticas laborales, seguridad social, salud, educación, descentralización regional, agricultura y aparato judicial.

Respecto al ámbito laboral, se diseñó un nuevo código laboral y se llevó adelante un Plan Laboral, el cual refunda la legislación sindical y de negociación colectiva, con lo que los sindicatos y los trabajadores perdieron su poder de negociación. Además, declara a la creación de sindicatos como un acto voluntario y establece la libertad de afiliación a los mismos, anteriormente obligatoria. Con todo, se redujo el marco de acción sindical a la empresa. Asimismo, se eliminó el derecho a huelga indefinida y sin reemplazo (Ruiz 2019; Bravo Vergara 2012).

Paralelamente se realizaron reformas fundamentales que permitieron y consolidaron la completa privatización del sistema de seguridad social en Chile. En 1980, por medio de un decreto-ley, se crean las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP): instituciones financieras privadas encargadas de la administración de los fondos y ahorros de pensiones. Este nuevo sistema previsional tiene como lógica la de un sistema de capitalización individual de las pensiones de vejez y de invalidez, es decir, mediante una cuenta de cotizaciones de cada trabajador. Se sustituyó así la responsabilidad estatal en esta materia, reduciendo el gasto fiscal y fomentando un mercado de capitales concentrado en algunos pocos grupos empresariales (Ruiz 2019; Gaudichaud 2015).

Por su parte, el sistema de salud también sufrió modificaciones, principalmente con la aparición de un sistema privado de salud denominado Institución de Salud Previsional (ISAPRE) que funciona de manera paralela al sistema público de salud representado por el Fondo Nacional de Salud (FONASA). Hasta el año 1979, operó en Chile la cobertura universal y gratuita del Servicio Médico Nacional de Empleados (Sermena) para empleados públicos y privados acogidos a este sistema y para el resto de la población del Servicio Nacional de Salud (SNS), no obstante, esto se modificó a partir de la creación de la ley de Isapres, el proceso de municipalización de la salud y los recortes presupuestarios al sistema de salud público, lo que en otras palabras significó la privatización, descentralización y reducción del gasto estatal en esta materia. Desde aquí, el estado asumirá un rol interventor, ligado a posibles falencias del mercado, o de la imposibilidad de pago de las prestaciones de salud por parte de sectores de la población (Merino 2016).

En una línea similar, la educación también fue parte de los procesos de privatización. A partir de 1980 el sistema educativo vivió un proceso de descentralización, en el cual las instituciones educativas públicas fueron traspasadas desde el estado a los municipios. Asimismo, dentro de este cambio se incorpora al sector privado como proveedor de servicios educacionales bajo la figura de instituciones particulares subvencionadas, siendo así financiadas con recursos estatales (Ruiz 2019). La subvención se transformó en la nueva forma de financiamiento de las instituciones educativas (públicas y particulares subvencionadas), la que además está condicionada a la asistencia de los estudiantes.

Para la educación superior, los cambios se relacionan principalmente con la promulgación

de la Ley General de Universidades, a partir de la cual las universidades son separadas de sus sedes, transformándose estas últimas en nuevas instituciones, se anuló el anterior carácter nacional de la Universidad de Chile y se abrió paso a la privatización por medio del fomento de instituciones privadas, las que, por medio de una Ley de Financiamiento competirán con las instituciones públicas por financiamiento estatal (Ruiz 2019). Todo este proceso fue ratificado y consolidado legalmente el 10 de marzo de 1990 con la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), un día antes de que el dictador Pinochet entregue el mando a P. Aylwin. En lo formal, la LOCE impide el lucro en la educación, no obstante, en la práctica, a raíz de la creación del tipo de instituciones educativas recién descritas, se abrió un espacio de negocios para grupos económicos, tanto nacionales como extranjeros. La educación chilena pasó a ser una de las más caras en términos relativos en relación con el costo mensual promedio de una carrera universitaria respecto al sueldo mínimo (Gaudichaud 2015).

Todo lo anteriormente señalado, son sólo algunas de las acciones y procesos que conforman la instalación de un proyecto neoliberal y sus primeras consecuencias. Pero, si queremos ver con mayor certeza el impacto de esta revolución o contrarrevolución neoliberal para la sociedad chilena debemos avanzar cronológicamente hacia el período postdictatorial.

A partir de marzo de 1990, y hasta marzo de 2010, la coalición de centro-izquierda Concertación de Partidos por la Democracia (Concertación) fue quién administró el estado chileno y consolidó al neoliberalismo como hegemónico en la sociedad chilena. Uno de

los grandes debates respecto a los gobiernos concertacionistas gira precisamente respecto a su actuar frente al modelo neoliberal y al legado dictatorial, en tanto, más que negar o disolver lo realizado en el régimen autoritario anterior (privatizaciones, desarme del estado benefactor, constitución ilegítima de 1980, entre otras) -lo que en cierto modo era lo esperable, al menos desde algunos sectores de la sociedad-, se desarrollaron modificaciones o correcciones que en gran medida permitieron dar legitimidad a lo realizado en dictadura, a la vez que lo profundizaron y/o consolidaron.

Garretón (2012) señala a este período como uno de “progresismo limitado”, teniendo como resultado un “neoliberalismo corregido”, que podría ser apreciado en función del “crecimiento con equidad” de P. Aylwin, la “modernización del Estado” de E. Frei R., la reforma de la salud y avances constitucionales durante el gobierno de Ricardo Lagos y, el “nuevo estilo” de gobierno y políticas públicas de protección social con el primer gobierno de M. Bachelet (Gaudichaud 2015). No obstante, bastaría con constatar cuáles fueron las políticas reales desarrolladas por la Concertación, ya sea en materia económica, como en derechos humanos, represión a los movimientos sociales, políticas laborales o desigualdades en general, para cuestionar y/o no compartir la afirmación de que los gobiernos concertacionistas realizaron correcciones al sistema neoliberal heredado (Gaudichaud 2015).

Agacino (2006) señala que, si bien el neoliberalismo chileno, al menos hasta el año 1997, presenta algunos elementos positivos, su mayor impacto se relaciona con aspectos negativos ligados a la inequidad. La desigualdad distributiva se presenta como uno de los grandes

problemas de la sociedad neoliberal chilena. En efecto, acorde al mismo autor, la distribución funcional del ingreso muestra que para el año 1996 la participación de las remuneraciones en el producto ascendía a un 37,7% mientras la del excedente de explotación correspondía al 38,8%, siendo esto un reflejo de que la distribución primaria,

aquella que depende de manera más inmediata de las relaciones sociales que rigen en la esfera de la producción, no ha cambiado a favor de los trabajadores a pesar del acelerado crecimiento (Agacino 2006: 4).

A su vez, la distribución personal del ingreso observada durante el primer gobierno postdictatorial sería más regresiva que, por ejemplo, la vigente en los gobiernos de Frei Montalva y Allende (Agacino 2006).

A esto se deben agregar otras conclusiones del estudio de Agacino, tales como que existió una concentración del crecimiento: “el crecimiento se distribuye en favor de los patrones” (Agacino 2006: 6), y que, a mediados de la década de 1990, “los ingresos promedios del decil de hogares más ricos son casi 29 veces mayores a los ingresos del decil de hogares más pobres” (Agacino 2006: 6).

En conjunto, lo señalado en este apartado, muestra algunos de los principales aspectos del cómo se instala y consolida el proyecto neoliberal en la sociedad chilena, lo que permite tener un contexto general para, en el apartado siguiente, revisar cómo se desarrolló este proceso en la provincia de Osorno.

#### **4. Consolidación e impacto del neoliberalismo en la provincia de Osorno**

La actual provincia de Osorno, perteneciente administrativamente a la Región de Los Lagos, se ubica en el territorio mapuche denominado *Fütawillimapu*. Esta posee una superficie total de 9.223,7 Km<sup>2</sup> y se subdivide en siete comunas, siendo la comuna de Osorno la capital provincial. El territorio de Osorno tiene entre sus características principales una configuración territorial de las relaciones de poder que permiten pensarlo como un territorio en disputa, en tanto en él existe:

una tensión o disputa territorial por parte de aquellos grupos que buscan mantener, modificar, subvertir y/o eliminar las relaciones de poder, la que puede ser rastreada con cierta claridad al menos desde y durante el siglo XX (Sepúlveda 2021).

Lo anterior se expresa, por una parte, en un imaginario sociopolítico dominante (con base en diferentes procesos históricos y sociales) que señala a la ciudad de Osorno como conservadora, clasista y racista, y por otra, en los distintos procesos de resistencia desarrollados por diferentes grupos subalternos, y que pueden ser rastreados como mínimo desde inicios del siglo XX (Sepúlveda 2021).

Al igual que el resto del territorio nacional, a partir de la dictadura cívico-militar, la provincia de Osorno vivenció procesos y cambios en todo ámbito, entre ellos, la ya relatada consolidación del neoliberalismo, pero, en relación a esto y sumado a lo señalado en el párrafo precedente, ¿lo vivido en este territorio es mayormente similar a lo que se ha detallado a nivel nacional?, ¿existen especificidades ligadas a las características propias de esta provincia?, ¿cuáles son las principales características de

este proceso en la provincia de Osorno?, ¿cuál es el impacto del neoliberalismo en el territorio y en la población osornina? Para intentar dar respuesta a estas interrogantes, a continuación, se revisarán algunos aspectos claves para contextualizar dicho proceso.

#### 4.1. Economía

A nivel general, se puede señalar que Chile tuvo un crecimiento económico constante (Delamaza 2010). Indicadores como el PIB por habitante (4% de crecimiento al 2008), o el PIB per cápita a paridad de poder de compra (PPC) -el cual a 2009 mostraba un favorable 33% del de los Estados Unidos-, dan cuenta de dicha bonanza económica, la cual como se ha insinuado en secciones anteriores, no necesariamente se tradujo en una mejor calidad de vida para el total de la población del país (volveré a este punto en la sección posterior).

Por otra parte, parafraseando a Agacino (2006), existieron algunas supuestas ecuaciones o círculos virtuosos de la economía neoliberal, ancladas en este crecimiento económico señalado anteriormente. Precisamente una de ellas sería, el desarrollo simétrico u homogéneo de todo el territorio nacional; es el país en su totalidad que crece gracias al modelo hegemónico, sin embargo, esto no sería más que una mera ilusión, en tanto más bien se profundizan las desigualdades de todo tipo. Entonces, atendiendo a lo anterior, ¿cuál fue el panorama para Osorno durante el período?

La economía local osornina, lejos de los grandes indicadores nacionales, pareciese haber vivido un panorama completamente diferente. Una de las tantas formas en las que se expresó lo anterior fue el alza de artículos de primera necesidad

y/o de productos en general, tema de relativa recurrencia y con gran impacto en la sociedad local. El segundo semestre del año 1995 fue un período marcado por este fenómeno. El alza del pan, de legumbres, detergentes, harina, entre otros productos, causó estragos tanto a vendedores como compradores<sup>1</sup>.

Respecto a los vendedores -entendidos estos como el comercio detallista local-, son variadas las ocasiones en las cuales se muestra una situación negativa para el desarrollo de dicha actividad. Una de estas ocasiones fue dada a conocer a la comunidad local en *El Austral de Osorno*, con ocasión del día del comercio de 1997.

A diferencia de los altos índices de crecimiento que muestra la macroeconomía chilena, el comercio osornino no se ha visto beneficiado con este auge como otras zonas del país (...) Unas de las causas de esta caída en las ventas que el directorio de la cámara [de Comercio e Industrias de Osorno] aproxima a un 25%- es el mal momento por el que atraviesa la agricultura, principal sustento de la zona y que afecta al resto de las actividades (El Austral de Osorno, 06 de junio de 1997)<sup>2</sup>.

Lo anterior no fue del todo excepcional, en tanto al año siguiente no se vio una gran mejoría en esta situación. En efecto, el año 1998, fue catalogado como un mal año para el comercio detallista, marcado incluso por el cierre de una gran cantidad de locales comerciales<sup>3</sup>.

Debemos recordar que en 1998-1999 ocurrió la denominada crisis económica asiática, la cual tuvo un impacto evidente en la economía

<sup>1</sup> El periódico *El Austral de Osorno* atestigua esta situación en sus ediciones del 5 de agosto, 11 de agosto, 18 de agosto y 14 de diciembre de 1995.

<sup>2</sup> "Poco que celebrar" *El Austral de Osorno*, 06 de junio de 1997.

<sup>3</sup> "Mal año '98 del comercio detallista" *El Austral de Osorno*, 03 de enero de 1999.

nacional (presumiblemente hasta el año 2001), y que claramente acentuó la desfavorable situación local. Es en este contexto que el comercio detallista local siguió registrando un descenso de gran importancia en sus ventas en los años siguientes, teniendo uno de sus puntos más altos en mayo de 2000, cuando se promedió entre un 25% y un 40% de baja en las ventas, siendo el momento más crítico del período<sup>4</sup>. Incluso varios años por delante, el comercio siguió siendo afectado por situaciones de este tipo.

A fines de 2006, en *El Austral de Osorno* se señalaba que: “El comercio de Osorno tiene una directa relación a cómo le va a su principal motor que es la agroindustria, que a principios de año proyectaba un 20% de baja”<sup>5</sup>.

Un elemento que se desprende como central para la economía osornina, tanto a partir del texto recién citado como en párrafos anteriores, es su dependencia de la actividad agrícola y ganadera. En efecto, ya en 1995 se establecía esto como una característica y a la vez como una problemática a tener en consideración para el desarrollo futuro de las actividades económicas en este territorio.

Osorno basa su desarrollo en una economía monoprodutiva. Porque, todo el proceso se concentra en la actividad agrícola. De la suerte que corra esta industria madre, dependerá el resto. Una crisis que se genere en ella, hace resentir en cadena al comercio, al sector financiero, al transporte y servicios (El Austral de Osorno, 20 de agosto de 1995)<sup>6</sup>.

Desde su refundación, a fines del siglo XVIII, y con el consiguiente repoblamiento por parte de colonos, la ciudad de Osorno y los territorios adyacentes, han tenido una marcada vocación agrícola y ganadera (Carreño 1996), siendo los grupos hegemónicos locales los principales beneficiados de dicha actividad. Durante el período postdictatorial son varios los momentos en los cuales la actividad agrícola-ganadera se vio afectada. Esto, principal y paradójicamente, por algunos de los elementos claves del modelo neoliberal, como lo es la apertura de la economía nacional y su interconexión con la economía mundial.

A nivel local, los Tratados de Libre Comercio (TLC) y los acuerdos de Chile con países integrantes del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por su sigla en inglés) fueron temas recurrentes y de preocupación para el sector agrícola-ganadero. Así lo expresaba el presidente de la Feria Agrícola, Ganadera y Artesanal de Río Bueno (FAGAR), en referencia a los acuerdos de integración y reducciones arancelarias a los que adscribía Chile en 1995:

Debido a esto deberemos competir con zonas que tienen una mayor producción a menor costo. (...) [El NAFTA] También nos trae preocupaciones por los subsidios a los productores lácteos, que efectúa Estados Unidos (El Austral de Osorno, 28 de enero de 1995)<sup>7</sup>.

A esto se agrega la solicitud al gobierno de turno de “que los eventuales envíos de lácteos a Chile lleguen a precios comerciales y no subsidiados”<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> “Ventas bajaron 40%” *El Austral de Osorno*, 25 de mayo de 2000.

<sup>5</sup> “Los Lagos crece firme en 2006” *El Austral de Osorno*, 15 de noviembre de 2006.

<sup>6</sup> “Osorno: una economía monoprodutiva” *El Austral de Osorno*, 20 de agosto de 1995.

<sup>7</sup> “Preocupa el futuro de la producción de leche” *El Austral de Osorno*, 28 de enero de 1995.

Con el pasar del tiempo, la crisis del sector agrícola-ganadero se fue profundizando cada vez más. Ya para mediados del año 1995 se hablaba de que la crisis tocaba fondo. En este sentido, una demanda constante de este sector fue la igualdad de condiciones respecto a los productos lácteos y ganaderos importados al país:

Estamos pidiendo al gobierno que la leche y carne que ingrese a Chile, llegue en igualdad de condiciones con los productos nacionales, de lo contrario se está dañando gravemente la producción y el mercado (El Austral de Osorno, 01 de septiembre de 1995)<sup>8</sup>.

Las presiones hacia el gobierno de turno por parte de los agrícolas y ganaderos de la zona los llevó incluso a realizar acciones como la toma de la Ruta 5, tal como ocurrió en la zona de Pilmaiquen en marzo de 1996. Esta acción tenía como principal motivación el mostrar su descontento frente al inminente ingreso de Chile al MERCOSUR<sup>9</sup>. El MERCOSUR fue uno de los principales apuntados por parte de los agrícolas-ganaderos. Siendo señalado como “sepulturero de la agricultura”<sup>10</sup>; o como un generador de competencia desleal<sup>11</sup>.

El rubro lechero, dentro del sector agrícola-ganadero, es quizás, el que mejor se adaptó y sobrevivió al nuevo contexto neoliberal. No obstante, en ningún caso, lo anterior significa que este recorrido haya sido exento de problemas, llegando incluso a estar en graves dificultades hasta bien entrada la década del 2000 (Aravena

2014). Estas pueden ser verificadas en la baja constante del precio de la leche durante la década del 1990, lo cual tuvo un impacto importante en los productores locales. A inicios del año 2000 el vicepresidente de la Asociación de Productores de Leche (Aproleche), sostenía que “Mientras el '90 se pagaban 165 pesos el litro al productor, hoy se pagan 85, lo que le cuesta a la región 85 mil millones de pesos anuales”<sup>12</sup>.

Esta situación de constante baja en el precio de la leche se mantuvo con el pasar de los años. Es así que los lecheros no sólo interpellaron públicamente a las autoridades y/o se asociaron en organizaciones de productores para tratar este tipo de temas, sino que, además, desarrollaron otras acciones colectivas. Un ejemplo de esto es la protesta que llevaron a cabo los productores lecheros en agosto de 2006 por una nueva (pero enmarcada en un proceso constante) baja del precio de la leche<sup>13</sup>.

Como ya se ha mostrado a grandes rasgos, el sector agrícola-ganadero a nivel general, aun cuando, como en el caso lechero tuvo una buena adaptación al nuevo modelo económico, sufrió diversas dificultades con algunas de las características del neoliberalismo, generando no necesariamente la satisfacción que tuvieron otros sectores económicos respecto a este modelo. Dentro de estos otros sectores, el mundo forestal destaca como un ejemplo importante, ya que, como se verá a continuación, desde su instalación en este territorio en la segunda mitad de la década de 1980, su proceso fue

<sup>8</sup> “Importación de leche y carne agrava la crisis” *El Austral de Osorno*, 01 de septiembre de 1995.

<sup>9</sup> “Protestó el agro” *El Austral de Osorno*, 29 de marzo de 1996.

<sup>10</sup> MERCOSUR: sepulturero de la agricultura” *El Austral de Osorno*, 29 de marzo de 1996.

<sup>11</sup> “Mercosur: competencia es desigual” *El Austral de Osorno*, 06 de junio de 1997.

<sup>12</sup> “Lecheros ‘en picada’”, *El Austral de Osorno*, 10 de enero de 2000.

<sup>13</sup> “Lecheros sacan vacas a la calle” *El Austral de Osorno*, 05 de agosto de 2006.

mucho más optimista que el de los agrícolas-ganaderos.

En Chile, el desarrollo de la actividad forestal como tal comienza aproximadamente en la década de 1930, con las primeras políticas orientadas a la promoción de la forestación con fines industriales (van Dam 2006). No obstante, aquello que se puede entender como una expansión forestal, tiene sus primeros antecedentes en el decreto de ley 701 de 1974, emitido durante la dictadura cívico-militar, siendo además continuada por los gobiernos postdictatoriales (van Dam 2006). Dicha expansión no sólo trajo consigo beneficios económicos, principalmente para aquellos grandes grupos asociados a la actividad, sino que además se debe hablar de impactos en términos ambientales y sociales, tanto para el territorio en el que se instala el negocio forestal, como también, y principalmente, para aquellos grupos subalternos que habitan dicho territorio.

A partir de este contexto, el presente de la industria forestal en la Región de Los Lagos y la provincia de Osorno, después del fin de la dictadura cívico-militar chilena, se mostraba exitoso. Para agosto de 1995 se habló de un destacado crecimiento del sector forestal, que hizo que ésta “sea una de las actividades dinámicas que están aportando grandes divisas a la economía local”<sup>14</sup>. Sin embargo, esta auspiciosa situación no fue vivenciada de igual manera en los distintos lugares de la provincia, ni mucho menos por sus diferentes habitantes.

Para el caso de la provincia de Osorno, probablemente es el territorio que actualmente

corresponde a la comuna de San Juan de la Costa el más afectado por el desarrollo de la actividad forestal. Como ya se ha señalado, es a mediados de la década de 1980, que aparecen las primeras plantaciones de especies exóticas de nivel empresarial en esta comuna (Saldivia 2021). Para la década del 1990, el panorama forestal refería principalmente a un contexto donde los predios adquiridos por las empresas forestales se encontraban con un gran avance en sus procesos de plantación, dando paso una etapa de mantención de los cultivos. Entre los principales inversores de la época se puede nombrar la Forestal Anchile (de capitales japoneses) y Forestal Arauco S.A.

A su vez, el ingreso del negocio forestal a este territorio *mapuche-williche* trajo consigo consecuencias directas en las comunidades, principalmente relacionadas al impacto en sus modos de vida que trae consigo una lógica capitalista-neoliberal en su relación con el ambiente (Carrasco y Montalva-Navarro en Saldivia 2021). Además de los problemas de agua y suelo que acarrearán especies como el eucalipto o el pino y que terminan afectando al medioambiente y a quienes habitan los territorios aledaños.

Por otro lado, se debe señalar que para fines de esta década “La merma del trabajo en empresas forestales se tornó evidente (...) cuando se instala la cesantía como tema de discusión” (Saldivia 2021: 47). Esta merma laboral en las empresas forestales obligó a las personas de San Juan de la Costa a desarrollar sus propias actividades forestales (Saldivia 2021). Es importante señalar que estas fueron bonificadas por el estado. El decreto de ley 701 de 1974, estableció el financiamiento o subsidio del 75% del costo de las plantaciones. Si bien en los primeros 15

<sup>14</sup> “Destacan crecimiento del sector forestal” *El Austral de Osorno*, 03 de agosto de 1995.

años fueron los grandes propietarios quienes se beneficiaron de dicho subsidio, posterior al inicio de los gobiernos postdictatoriales se vio una apertura hacía los pequeños y medianos propietarios, entre los cuales se pueden contar los habitantes de San Juan de la Costa.

A rasgos generales, para el año 1997, “del total de plantaciones bonificadas por el Estado, sólo un 5,8% perteneció a pequeños propietarios, mientras que el 94,2% a medianos y grandes propietarios” (Saldivia 2021: 48). Lo anterior llevó a que para 1998 se amplió el DL 701,

otorgándole un trato preferencial a los pequeños y medianos agricultores (...) Sin embargo, entre los años 1998-2004 la totalidad forestada por pequeños productores no superaba el 38% (Saldivia 2021: 48).

Es importante destacar cómo los territorios de la provincia de Osorno se transformaron cada vez más en lugares de interés para la actividad forestal, algo que, por ejemplo, queda graficado en la gran y millonaria inversión de Forestal Mininco -uno de los grandes conglomerados forestales- en la zona para el año 2006, la cual consistió en la compra de 5.000 hectáreas a la Hacienda Rupanco por un total de aproximadamente 20 millones de dólares de la época<sup>15</sup>.

#### 4.2. Pobreza: indicadores económicos, vivienda y desempleo

La denominada lucha contra la pobreza fue, quizás, uno de los objetivos y propósitos más importantes en los gobiernos concertacionistas de la postdictadura y que, desde la misma Concertación, fue vista a todas luces como

exitosa. Si el análisis de la pobreza atendiera sólo a índices económicos, sería casi lógico adherir a visiones optimistas respecto a la disminución sostenida de la pobreza en Chile durante todo el período postdictatorial<sup>16</sup>. El aumento del ingreso per cápita podría dar cuenta de ello con cifras alentadoras, sin embargo, cuando se complejizan estos datos y se agregan otras dimensiones al estudio de la pobreza, dicho optimismo se vuelve bastante poco creíble.

En efecto, a pesar del aumento de los ingresos durante el período, su impacto en términos sociales es bastante desigual. Si la tasa promedio de crecimiento en Chile fue un 6,3% absoluto y 4,7% per cápita (años 1989 y 2000),

el empleo creció sólo en un 1,7% (0,8% a partir del 94); a su vez la productividad creció a un 5,6% anual, mientras las remuneraciones reales sólo lo hicieron a un 3,6% en promedio (Delamaza 2010: 100).

Incluso, aun cuando existió una mejora en la calidad de vida de los habitantes del país y una disminución de la pobreza, esto varió en función de una especie de determinismo geográfico, tal como lo señaló el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1996:

Se observa, en efecto, ritmos diferentes de evolución de la pobreza e incluso existen regiones en las cuáles no se estaría reduciendo, a pesar que los promedios nacionales reflejen una disminución...Las heterogeneidades que subyacen al crecimiento son más agudas a nivel de las localidades o comunas del país (PNUD 1996: 24)<sup>17</sup>.

Entonces, ¿cuál es el panorama de la pobreza en un territorio como la provincia de Osorno? En tanto la pobreza es un fenómeno

<sup>15</sup> “La millonaria apuesta de Forestal Mininco en la Provincia de Osorno” *El Austral de Osorno*, 03 de diciembre de 2006.

<sup>16</sup> Véase por ejemplo los textos de Ffrench-Davis (2016; 2014), entre otros similares.

<sup>17</sup> PNUD. 1996. Desarrollo Humano en Chile, ONU, septiembre, Santiago.

multidimensional, para dar respuesta a esta interrogante y comprender de mejor manera su desarrollo y alcance durante la postdictadura en esta provincia, se debe atender no sólo a la acción estatal traducida principalmente en el Plan Nacional de Superación de la Pobreza o a indicadores económicos tales como el nivel de ingresos, sino que además, a la inestabilidad y/o inseguridad frente a situaciones como el desempleo, o el no aseguramiento de Derechos Sociales básicos como la vivienda.

Para mediados de la década de 1990, eran constantes las acciones estatales para la superación de la pobreza en la provincia. Sin embargo, la mayoría de estas acciones se centraron en la comuna de San Juan de la Costa y en el radio urbano de la comuna de Osorno, las que fueron parte de las comunas seleccionadas para el Plan de Superación de la Pobreza en la décima Región de Los Lagos<sup>18</sup>, plan que en 1995 destinó 4.000 millones de pesos para las 71 comunas seleccionadas en todo el país como prioritarias<sup>19</sup>.

Entre algunas de las acciones destacadas del Plan de Superación de la Pobreza se encuentran la inversión de 1.200 millones de pesos, con financiamiento multisectorial, desarrollada en el sector Vista Hermosa de la ciudad de Osorno en el año 1996<sup>20</sup>. Por otro lado, para esos mismos años, la comuna de Osorno era considerada un referente local y nacional del éxito de las políticas de superación de la pobreza. Así al menos lo señalaba la encuesta

de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de 1994, en la cual se establecía para la comuna una reducción del porcentaje de pobres e indigentes de 77,1% a un 37,4% para el período 1990-1994<sup>21</sup>.

A pesar de este optimista escenario en 1995, la pobreza en Osorno fue en años posteriores un problema de bastante consideración. Muestra de ello es la preocupación manifestada por el gobernador provincial a finales del 1997 a partir de los datos de la encuesta CASEN de 1996, en la que se establece un aumento de la pobreza en la comuna, pasando de un 30,6% a un 39,8%<sup>22</sup>. A su vez, para el año 1998, se estableció que, de los 222.082 habitantes de la provincia, 63.272 eran pobres. Asimismo, sólo para la comuna de Osorno se contabilizaron 27.019 habitantes pobres<sup>23</sup>. Incluso, casi una década después, en 2006 se señala la existencia de 3.000 familias (aproximadamente 12.000 habitantes) en extrema pobreza en la ciudad de Osorno, las que mayoritariamente viven:

en asentamientos ubicados en las periferias de la ciudad o terrenos de riesgo; otros lo hacen como allegados de familias que también se encuentran bajo la líneas [sic] de la pobreza (El Austral de Osorno, 25 de agosto de 2006)<sup>24</sup>.

Respecto a lo anterior, es importante señalar que el acceso a vivienda es uno de los grandes problemas que tuvo a un número importante de la población, siendo esto incluso un problema vigente hasta la actualidad. Prueba de ello son

<sup>18</sup> "Apuran plan de superación de la pobreza en X región" *El Austral de Osorno*, 06 de enero de 1995.

<sup>19</sup> "4 mil millones para erradicar la pobreza" *El Austral de Osorno*, 24 de enero de 1995.

<sup>20</sup> "\$1.200 millones para superar la pobreza" *El Austral de Osorno*, 08 de mayo de 1996.

<sup>21</sup> MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN. Encuesta CASEN 1994.

<sup>22</sup> "Preocupa la pobreza" *El Austral de Osorno*, 27 de diciembre de 1997.

<sup>23</sup> "63.272 osorninos son pobres" *El Austral de Osorno*, 09 de octubre de 1998.

<sup>24</sup> "3 mil familias en extrema pobreza" *El Austral de Osorno*, 25 de agosto de 2006.

los nuevos campamentos surgidos post octubre de 2019.

Precisamente la erradicación de los campamentos (en conjunto con la pobreza) fue uno de los objetivos declarados con gran recurrencia durante el período postdictatorial. Ya para inicios del año 1995, el intendente de la región declaraba cierta satisfacción por lo avanzado respecto a esta temática, contabilizando a la fecha alrededor de 25.000 familias erradicadas y con soluciones habitacionales<sup>25</sup>. A mediados de ese mismo año, el jefe provincial del Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU) declaraba que “estaríamos cumpliendo la meta propuesta de que al término de 1996 no habrá ningún campamento poblacional en Osorno”<sup>26</sup>. Meta que no logró ser del todo lograda, ya que, para años posteriores continuó la presencia de campamentos en la zona, incluso ya entrados los años 2000.

Además de los campamentos, otra situación directamente relacionada con el problema de acceso a la vivienda es la existencia de los denominados allegados, quienes son familias que se ven en la obligación de vivir en los espacios habitacionales de otras familias (en la mayoría de los casos, no en todos, existe algún lazo de parentesco entre ambas familias) en busca de satisfacer su necesidad de tener un espacio para habitar. Una de las principales acciones gubernamentales respecto a los allegados, fue el Plan Especial de Allegados, con una duración de siete años, aprobado en 1998 para toda la provincia de Osorno. Cabe

señalar que, para ese año, se estimaba un total de 8.430 familias allegadas en este territorio<sup>27</sup>.

Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, para el 2006, precisamente pasados los siete años del Plan Especial de Allegados, se estimaba que en la provincia existían todavía al menos 7.000 familias (aproximadamente 28.000 habitantes, pensando en un promedio de 4 personas por familia) sin vivienda propia, esto considerando allegados y personas habitantes de campamentos. A esta falta de vivienda se debe agregar, además, las malas condiciones de los espacios ocupados para habitar. Planchas de zinc, nylon, carbón, leña, frazadas, fueron algunos de los elementos más necesitados para, por ejemplo, poder mejorar las condiciones de mediaguas o calefaccionarse y abrigarse de cara a las estaciones de otoño e invierno, especialmente húmedas y frías en estas latitudes (paralelo 40° sur)<sup>28</sup>. Además de este problema evidente respecto a la vivienda, es necesario agregar un último elemento a la revisión de la pobreza en este territorio: el desempleo.

Para mediados de la década de 1990, según datos de la CASEN de 1996, el país promediaba una tasa de desempleo de aproximadamente un 5,7%, indicador que en la Región de Los Lagos era levemente superior, registrando un 6,07%, siendo el desempleo urbano (7,40%) el más preocupante respecto al promedio nacional (5,97%)<sup>29</sup>. No obstante, fue a partir del año 1998, en el contexto de la ya nombrada crisis asiática,

<sup>25</sup> “Este año se terminará la erradicación de campamentos” *El Austral de Osorno*, 14 de enero de 1995.

<sup>26</sup> “Erradicación en campamento Bernardo O’Higgins” *El Austral de Osorno*, 11 de julio de 1995.

<sup>27</sup> “Terminarán los allegados” *El Austral de Osorno*, 20 de enero de 1998.

<sup>28</sup> “Pobladores requieren ayuda” *El Austral de Osorno*, 15 de junio de 2006.

<sup>29</sup> MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN. Encuesta CASEN 1996.

que el desempleo se transformó en un tema de importancia y visibilidad pública en la provincia. Así, para mediados de 1998 se estimó un total de 1.310 cesantes para la comuna de Osorno, situación a la que se sumaron los constantes e importantes despidos en diferentes sectores de la economía local<sup>30</sup>.

Estos despidos, acorde a los datos de la Inspección Provincial del Trabajo presentados en *El Austral de Osorno*, se sumarían a los 5.268 despidos contabilizados y tramitados por dicha institución, en la provincia de Osorno en el período enero-julio de 1998<sup>31</sup>. Incluso, tres meses más tarde, se estimaban casi 6.000 finiquitos<sup>32</sup>. Es a partir de este complejo panorama que proliferaron las ollas comunes, sobre todo en la ciudad de Osorno, como una forma de ayuda a las personas desempleadas, pero también como una acción política y de resistencia frente a este contexto adverso, sumado a acciones como manifestaciones en la plaza de armas de la ciudad, entre otras.

Todo el contexto descrito anteriormente, cimentó el camino para que, durante el primer trimestre de 1999, en la provincia de Osorno la tasa de desempleo, crezca de un 5,5% a un 6,9%, siendo el índice más alto de las cinco provincias que en ese entonces componían la décima Región de Los Lagos<sup>33</sup>. Para mediados de ese año, esta cifra aumentó a 7,2%, decreciendo para fines de año a un 6,8%, siendo

un indicador igualmente<sup>34</sup>. El año 2000, fue un año de vaivenes respecto a la cesantía. Inició con 5,9% en la tasa de desempleo, para luego registrar a un 3,8% en marzo-abril, pasando a un 5,5% para agosto-septiembre, cerrando el año con la misma cifra<sup>35</sup>.

Para la primera mitad de la década siguiente, el panorama general respecto al desempleo, principalmente para la ciudad de Osorno fue, por momentos, incluso más desalentador, tal como lo grafica la nota de *El Austral de Osorno*:

En el trimestre enero-marzo de 2003, el desempleo en nuestra ciudad se situaba en torno al 8,6% (...). En 2004 y 2005, las cosas no estuvieron mucho mejor, no bajando del 6,5% en el radio urbano (*El Austral de Osorno*, 28 de abril de 2006)<sup>36</sup>.

Incluso para el trimestre móvil abril-junio de 2006, se llegó a registrar una tasa de desempleo de un 9,9%<sup>37</sup>.

Resulta innegable el impacto del desempleo para la provincia de Osorno durante los gobiernos postdictatoriales, no obstante, en ningún caso fueron los únicos afectados en relación con el ámbito laboral, ya que las trabajadoras y los trabajadores de la zona y del país vivieron distintas modificaciones de carácter negativas en sus condiciones laborales. A este contexto de pobreza para un porcentaje no menor de habitantes de la provincia, se debe añadir la incertidumbre y vulnerabilidad generada a partir

<sup>30</sup> "Inusual ola de despidos" *El Austral de Osorno*, 08 de agosto de 1998.

<sup>31</sup> "Más de 5 mil finiquitos en 7 meses" *El Austral de Osorno*, 22 de agosto de 1998.

<sup>32</sup> "Finiquitos: casi 6 mil" *El Austral de Osorno*, 09 de octubre de 1998.

<sup>33</sup> "A 6,28% llegó cesantía" *El Austral de Osorno*, 30 de abril de 1999.

<sup>34</sup> "Un respiro nacional" *El Austral de Osorno*, 27 de noviembre de 1999.

<sup>35</sup> "Cifras alentadoras" *El Austral de Osorno*, 01 de diciembre de 2000.

<sup>36</sup> "¡Por fin!, descendió el desempleo" *El Austral de Osorno*, 28 de abril de 2006.

<sup>37</sup> "Se disparó la cesantía en Osorno" *El Austral de Osorno*, 28 de julio de 2006.

de dos aspectos claves: el sistema de salud y el sistema de pensiones.

#### 4.3. Seguridad social: pensiones y salud

Como fue señalado en una sección anterior, a partir de las siete modernizaciones impulsadas por José Piñera, se logró la completa privatización de la seguridad social en Chile, tanto con la creación de las AFP, que modificaron por completo el sistema de pensiones, como con el nuevo sistema de salud compuesto por FONASA (sistema público) y las ISAPRES (sistema privado).

En la provincia de Osorno, al igual que en el resto del país, esta privatización afectó directamente a gran parte de la población. En el caso del sistema de pensiones, los montos entregados a las personas jubiladas, fueron -y siguen siendo- exiguos e insuficientes en comparación tanto con el sistema anterior, como respecto al costo de la vida. Así lo atestigua el relato de una pensionada a mediados de la década de 1990: “Vivo a sobresaltos porque si no fuera por mis hijos, mi situación sería muy deprimente. En luz paga 7 mil pesos y en agua potable 600 pesos”<sup>38</sup>. Es importante decir que, acorde a lo señalado en el periódico, su pensión era de \$17.000 mensuales, es decir, casi el 45% del dinero de su pensión era destinado al pago de dos servicios básicos (luz y agua). Lo vivido por esta persona, lamentablemente, en ningún caso era una excepción.

En contraparte, desde las AFP, se señalaba que los grandes ganadores de este nuevo sistema eran precisamente las personas pensionadas,

ya que “tendrán un mayor nivel de pensión”<sup>39</sup>, algo que contrastaba y contrasta con la realidad.

Respecto al sistema de salud, las modificaciones que sufrió desde la instalación del modelo neoliberal trajeron diversos problemas, sobre todo para aquellas personas que dependían principalmente de los servicios del sistema público. Uno de los grandes problemas del sistema público son las largas esperas para acceder a una atención o procedimiento médico. Para mediados de la década de 1990 se presentó un reportaje respecto al *calvario de la salud*. En él se señalaba, grosso modo, que el principal problema respecto a las listas de espera es la existencia de “una creciente demanda por (...) especialistas frente a una escasa oferta”<sup>40</sup>. Asimismo, se indicaba que los adultos y adultas mayores eran quienes se veían más afectados de esta situación.

Otro hecho que afectó a la población de la provincia de Osorno, en relación con la salud pública, fue la situación de morosidad de al menos 700 personas a partir de los cobros realizados por el Hospital Base de Osorno, algo que fue denunciada en 1998. Entre las principales posibles consecuencias se encontraba el que las personas morosas fueron ingresadas al Directorio de Información Comercial (DICOM), impidiendo o dificultando que estas puedan realizar por ejemplo distintos trámites financieros.

Estas deudas no sólo fueron un problema para los deudores, sino que además para la misma institución e indirectamente para

<sup>38</sup> “El reajuste es insuficiente” *El Austral de Osorno*, 04 de junio de 1995.

<sup>39</sup> “¿Quién gana con las AFP?” *El Austral de Osorno*, 10 de agosto de 1995.

<sup>40</sup> “El calvario de la salud” *El Austral de Osorno*, 12 de mayo de 1996.

todas las personas que requerían atención en dicho establecimiento. Para el año 2000, del total de las deudas que el Hospital mantenía con sus proveedores, el 82% (\$352.000.000) podría haber sido costeado con los montos no pagados desde 1997<sup>41</sup>. Esto lleva a reflexionar primero, respecto al porqué las personas no pagaron los servicios entregados, lo que a la luz de lo revisado en este trabajo se podría pensar proviene de los niveles de pobreza y los bajos ingresos de un importante porcentaje de habitantes de la provincia. Y, en segundo lugar, en los problemas derivados del nuevo modelo estatal instalado en el marco de una lógica neoliberal y de la visión de las personas como usuarios-consumidores del sistema de salud.

En efecto, esto se relaciona además con el hecho de que, para un gran número de la población, una de las trabas más importantes para pensar en el sistema de salud privado como una alternativa real al sistema público era, primero, el precio que podía alcanzar una atención médica en una institución privada; pero sobre todo el mecanismo de cheque en garantía, el cual era solicitado antes de cualquier tipo de procedimiento u atención de emergencias (práctica que fue mantenida hasta 2009 cuando pasó a prohibirse por medio de la ley 20.394). Lo que hacía que, en suma, las opciones fueran cada vez más reducidas.

#### 4.4. Educación

La educación es sin duda uno de los aspectos más impactados por la influencia neoliberal. El proceso de descentralización y municipalización de la educación iniciado en 1980, sumado

a la incorporación de los privados como proveedores de servicios educacionales, el sistema de subvención como principal forma de financiamiento de las instituciones educativas y la promulgación de la LOCE, son algunos de los elementos que dismantelaron el antiguo sistema educacional y dieron vida al modelo actual, en el cual los aspectos económicos pasaron a ser centrales, por sobre la calidad de la educación y el modelo de enseñanza-aprendizaje.

Una de las consecuencias más notorias de estos procesos es el debilitamiento de la educación pública, lo cual puede ser traducido, entre otros elementos, a través de la relación entre la cantidad de establecimientos educacionales municipales públicos y establecimientos educacionales particulares, sobre todo, aquellos subvencionados por el estado. Para la provincia de Osorno, tal como se aprecia en la Tabla 1 desarrollada con datos oficiales obtenidos del MINEDUC, para el año 1992<sup>42</sup>, del total de establecimientos educacionales de la provincia (276 establecimientos), 70,7% correspondían a establecimientos municipales, mientras que los establecimientos particulares subvencionados y particulares pagados (no subvencionados), en su conjunto, representaban el 28,9% de los establecimientos.

<sup>41</sup> "Endeudados con el Hospital Base" *El Austral de Osorno*, 01 de septiembre de 2000.

<sup>42</sup> Es importante señalar que las estadísticas oficiales del MINEDUC, sólo están disponibles desde el año 1992 en adelante. Para mayor información, revisar el sitio web: <http://datos.mineduc.cl>

**Tabla 1:** Tipos de establecimientos educacionales. Provincia de Osorno, 1992-2012.

Tipo de establecimiento (dependencia)	Año				
	1992	1997	2002	2007	2012
Municipal (DAEM)	195 (70,7%)	199 (68,4%)	193 (61,5%)	163 (53%)	134 (48%)
Particular subvencionado	68 (24,6%)	75 (25,8%)	110 (35%)	132 (43,1%)	136 (48,7%)
Particular Pagado (o no subvencionado)	12 (4,3%)	15 (5,2%)	10 (3,2%)	10 (3,3%)	8 (2,9%)
Corporación de Administración Delegada (DL 3166)	1 (0,4%)	1 (0,3%)	1 (0,3%)	1 (0,3%)	1 (0,4%)
Total de establecimientos educacionales	276	291	314	306	279

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos del portal <http://datos.mineduc.cl>

Respecto a los establecimientos municipales, se aprecia en el primer decenio una relativa estabilidad en relación con la cantidad de éstos (existe una variación, pero puede ser considerada como pequeña), algo que para el segundo decenio desaparece, en tanto se observa una disminución bastante importante, llegando al año 2012 con 61 establecimientos (en funcionamiento) menos en relación al año 1992. Asimismo, en cuanto a valores porcentuales, se puede observar un descenso respecto a lo que representan en relación con el total de establecimientos educacionales en la provincia. Si para el año 1992 los establecimientos públicos municipales correspondían al 70,7% del total, para 2012 este valor disminuye notoriamente a sólo un 48%.

Si la presencia de estos establecimientos disminuye, tanto en valores absolutos como porcentuales, por contraparte, son los establecimientos particulares subvencionados los que año tras año aumentan en cantidad e

importancia, llegando en 2012 incluso a superar a aquellos de carácter público municipal.

La apertura de nuevos establecimientos particulares significó, en gran medida, una migración de estudiantes de la educación municipal a la educación subvencionada más que una ampliación de la cobertura, por lo que, como los recursos del sistema educacional guardan directa relación con cada estudiante que asiste a un establecimiento educacional (sistema de subvención), la presencia de los establecimientos particulares subvencionados debe ser vista, además, como una disminución de los recursos asignados a los establecimientos municipales. Al respecto, en prensa local se señaló que, a nivel local, “desde 2002 a 2006, 2 mil 554 escolares han migrado, dejando un vacío de 76 millones 620 mil pesos”<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> “Educación municipal se encuentra en la UTI” *El Austral de Osorno*, 12 de septiembre de 2006.

Tal cual se aprecia en la cita anterior, el dinero no destinado a la educación municipal es de mucha consideración, e incluso se debe decir que ese cálculo está hecho con el monto de subvención para un o una estudiante de enseñanza básica, es decir, \$30.000. Si el cálculo es realizado con la subvención de enseñanza media (\$42.000), el monto se agiganta aún más.

Por último, otro elemento importante de destacar para los efectos de esta investigación es la cantidad de deudores, principalmente en la educación superior, que se registran en la provincia. Como fue señalado en secciones anteriores, en 1989, el dictador Pinochet promulga la LOCE, ley que trajo entre sus principales medidas:

La incorporación del criterio de autofinanciamiento y de la eficiencia interna en las universidades estatales y las privadas tradicionales que recibían subsidios del Estado (Aedo y González 2004: 67)

Esto se tradujo, en términos prácticos, entre otras cosas, en la creación de un sistema de créditos para los estudiantes, tanto de universidades públicas como privadas. Dicho sistema, con algunas modificaciones, sigue vigente, al igual que sus consecuencias.

Para inicios del año 1995 en la provincia de Osorno ya se hablaba de 900 morosos del crédito fiscal, los cuales incluso reunían condiciones para vivir procesos de embargo<sup>44</sup>. Un par de años después, a inicios de la década del 2000, sólo en relación con la Universidad de Los Lagos (universidad estatal), se hablaba de una deuda de 3.669 millones de pesos

referente a créditos universitarios. Dicha cifra correspondía a 14.705 personas deudoras<sup>45</sup>.

Para el año 2006, de acuerdo con datos entregados por la Universidad de Los Lagos a *El Austral de Osorno*, el número de deudores ascendía a 20.922 y el monto de la deuda era cifrado en 10.153 millones de pesos, considerando sólo las deudas hasta 2004. Lo anterior, al igual que lo sucedido con las deudas en el sistema de salud, refleja las dificultades para el ejercicio de derechos sociales básicos en una sociedad completamente neoliberal.

## 5. Consideraciones finales

Resulta interesante destacar al menos dos elementos del territorio estudiado en relación con el proceso de instalación y posterior consolidación del modelo neoliberal en la Provincia de Osorno.

En primer lugar, sobresale la monodependencia de la economía osornina respecto al sector agrícola-ganadero. Esto generó una cierta incertidumbre en el ámbito económico, en tanto precisamente elementos propios del neoliberalismo, como la apertura internacional y la firma de tratados de libre comercio, fueron vistos más bien como una amenaza para dicho sector, influyendo de manera negativa en aspectos tales como los indicadores de crecimiento económico, el comercio, la generación de empleos, entre otros; algo que, en muchos casos, contrastó completamente con los indicadores a nacionales. Similares afirmaciones se podrían señalar respecto a otros

<sup>44</sup> "900 deudores hay en Osorno" *El Austral de Osorno*, 25 de enero de 1995.

<sup>45</sup> "Astronómica deuda de estudiantes" *El Austral de Osorno*, 12 de marzo de 2001.

temas como la pobreza y la calidad de vida de los/as habitantes de estos territorios. A la ya estudiada y confirmada desigualdad producida desde la década del 1970 en términos de clase y género se debería agregar, además, lo territorial como un factor relevante.

En segundo lugar, resalta el modo en el que el neoliberalismo aumentó la necesidad de sobrevivencia de las personas. En efecto, si la economía es inestable el desempleo varía, pero se mantiene en niveles altos, la pobreza real se mantiene, la seguridad social no es confiable ni trae certezas y, en definitiva, la calidad de vida no es la mejor, las personas se ven en la obligación de buscar alternativas y desarrollar estrategias para sobrevivir. Así, la plantación de árboles para uso forestal por parte de pequeños productores se vuelve una práctica viable y necesaria a pesar de las consecuencias (y paradójicamente a partir de ellas) del negocio forestal en los territorios y sus habitantes. Otro ejemplo que, aunque no fue desarrollado en este trabajo, podría graficar esta situación de sobrevivencia es el uso de las tarjetas de crédito.

Si comparamos lo ocurrido en este territorio con el relato nacional es posible verificar una similitud respecto a los ámbitos afectados por el neoliberalismo, sobre todo, en relación a lo ocurrido en torno a derechos sociales como la educación, salud y pensiones, aunque se debe considerar que la ubicación geográfica y la posición respecto al centro político-administrativo pueden incrementar el impacto negativo en la población.

En este sentido y respondiendo a las interrogantes planteadas al inicio de este trabajo, se podría decir que el proceso de instalación y consolidación neoliberal sí fue influenciado por

una configuración territorial propia, aunque para las áreas revisadas esto se expresó de manera significativa principalmente en el área económica, con dos ejemplos opuestos, por una parte, el rubro agroganadero (impacto negativo) y, por otra, el negocio forestal (impacto positivo). Es importante señalar que, a pesar de los caminos diferentes de estos, el desarrollo de ambas actividades económicas tuvo principalmente consecuencias negativas (sociales, económicas, medioambientales) para la mayoría de los habitantes de la provincia de Osorno.

Asimismo, se debe destacar que las características de este territorio se expresan en el desarrollo del proceso y en las acciones/respuestas por parte de quienes habitan la Provincia en cuestión. Un ejemplo claro es lo ocurrido con los grupos hegemónicos locales, quienes vieron cómo sus intereses y sus modos de vida fueron afectados por el neoliberalismo, generando disconformidad y un cierto grado de enojo con la aplicación del modelo.

En este sentido, si se piensa a Osorno como un territorio en disputa, tal como se señaló en páginas anteriores, vale la pena preguntarse ¿qué sucedió con los grupos afectados por estas nuevas condiciones? ¿fueron pasivos frente a este proceso o por el contrario desarrollaron procesos de resistencia en este escenario adverso?

Aun cuando no fue parte del objetivo de este trabajo, se deja ver al menos mínimamente una no pasividad de la población -o parte de ella-, por ejemplo, a través de la organización de ollas comunes en los períodos de mayor desempleo en la provincia, e incluso las ya nombradas manifestaciones por parte de los grupos hegemónicos locales.

A partir de lo anterior, sería interesante para futuras investigaciones revisar si algunos grupos sociales desarrollaron prácticas y estrategias de resistencia frente a este proceso. La revisión del actuar/decir de grupos subalternos que poseen una actividad relativamente constante en la historia de este territorio (anarquistas,

*mapuche-williche*, pobladores/as, entre otros) podría dar luces de lo anterior durante el período postdictatorial. E incluso, en caso de confirmarse esta hipótesis, cabría preguntarse si este fue importante e influyente en el desarrollo de cambios o modificaciones en las estrategias de resistencia desplegadas por estos grupos.

---

## Bibliografía

Aedo, C., y González, L. 2004. "La educación superior en Chile". *Calidad en la Educación* 21: 61-85.

Agacino, R. 2006. "Chile: ilusiones y fisuras de una contrarrevolución neoliberal madura". Labourgain Publications. Disponible en: <http://www.iisg.nl/labour-gain/documents/agacino.pdf>.

Aravena, L. 2014. "Neoliberalismo y producción lechera en la provincia de Osorno: Transformaciones del rubro entre 1973 y 2007". Tesis para optar al Título de Profesor de Historia y Ciencias Sociales y Grado de Licenciatura en Historia. Universidad Austral de Chile. Disponible en: <http://cybertesis.uach.cl/tesis/uach/2014/ffa663n/doc/ffa663n.pdf>

Bravo Vergara, V. 2012. "Neoliberalismo, protesta popular y transición en Chile, 1973-1989". *Política y cultura* 37: 85-112.

Carreño, L. 1996. "La región Austral en la Primera Mitad del siglo XIX". *Revista LIDER* 3: 139-146.

Delamaza, G. 2010. "Construcción democrática, participación ciudadana y políticas públicas en Chile". Tesis doctoral. Universiteit Leiden.

Garretón, M. 2012. *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: los gobiernos de la Concertación en Chile 1990-2010*. Santiago: Arcis- CLACSO.

\_\_\_\_\_. 2003. *Incomplete Democracy*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Gaudichaud, F. 2016. "La vía chilena al Neoliberalismo. Miradas cruzadas sobre un país laboratorio". *Revista Divergencia* 6:13-28.

\_\_\_\_\_. 2015. *Las fisuras del neoliberalismo maduro chileno: trabajo, 'democracia protegida' y conflictos de clases*. Buenos Aires: CLACSO.

Harvey, D. 2008. "El neoliberalismo como destrucción creativa". *Apuntes del Cenes* 27: 10-34.

Laval, C. 2010. "De l'homme économique au sujet neoliberal", *Conférence faite à Cerisy le 3 juin 2010*. Disponible en: <http://questionmarx.typepad.fr/files/conf%C3%A9rence-de-cerisy.pdf>.

Merino, C. 2016. *Del proyecto interrumpido de la democratización de la salud a la práctica sanitaria neoliberal en Chile. Una aproximación histórica desde los Cuadernos Médicos Sociales 1960-1998*. Puerto Montt: Editorial ULagos.

Ruiz, C. 2019. *La política en el neoliberalismo; Experiencias latinoamericanas*. Santiago. LOM.

Saldivia, G. 2021. "Avance neoliberal en San Juan de la Costa: Extractivismo y explotación forestal del Futahuillimapu, 1985-2018". *REVUELTAS. Revista Chilena De Historia Social Popular* 3: 34-57.

Sepúlveda, M. 2021. "Osorno como territorio en disputa. Una revisión a través del imaginario hegemónico y los procesos de resistencia durante el siglo XX". *Identidades* 20: 20-36.

Van Dam, C. 2006. *Empresas forestales y comunidades rurales en el centro sur de Chile: Externalidades sociales de un modelo 'exitoso'*. Disponible en: <http://www.cepes.org.pe/debate/debate40-41/10-Chris%20Van%20Dam.pdf>

Venugopal, R. 2015. "Neoliberalism as concept". *Economy and Society* 44: 165-187.

Vergara, J. 2003 "La utopía neoliberal y sus críticos". *Polis* 6.