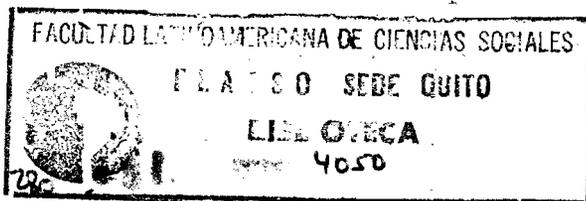


CHILE

1973 - 198?

manuel a. garretón
patricio chaparro
francisco cumplido
augusto varas
pilar vergara
javier martínez
eugenio tironi
jaime criski
sergio gómez
rafael echeverría
josé joaquín brunner
heraldo muñoz
arturo valenzuela
samuel valenzuela
tomás moulian



Índice

CHILE 1973-1980

MANUEL ANTONIO GARRETÓN M.

- 7 Modelo y proyecto político del régimen militar chileno.

PATRICIO CHAPARRO N. / FRANCISCO CUMPLIDO C.

- 25 El proceso de toma de decisiones en el contexto político militar-autoritario chileno. Estudio de dos casos.

AUGUSTO VARAS

- 49 Fuerzas armadas y gobierno militar: corporativización y politización castrense.

PILAR VERGARA

- 65 Las transformaciones del Estado chileno bajo el régimen militar.

JAVIER MARTÍNEZ / EUGENIO TIRONI

- 105 La clase obrera en el nuevo estilo de desarrollo: un enfoque estructural.

JAIME CRISPI SOLER

- 133 El agro chileno después de 1973: expansión capitalista y campesinización pauperizante.

SERGIO GÓMEZ

- 167 Cosas nuevas en el campo.

RAFAEL ECHEVERRÍA

- 181 Política educacional y transformación del sistema de educación en Chile a partir de 1973.

JOSÉ JOAQUÍN BRUNNER

- 211 La cultura política del autoritarismo.

HERALDO MUÑOZ

- 229 Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno.

ARTURO VALENZUELA / J. SAMUEL VALENZUELA

- 251 Partidos de oposición bajo el régimen autoritario chileno.

TOMÁS MOULIÁN

- 301 La crisis de la izquierda.

PRESENTACION

Realizar un balance de las transformaciones sociales en Chile: la idea surgió en una conversación con Julio Labastida, director del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM (México) y de aquella prestigiosa tribuna académica que es la Revista Mexicana de Sociología. ¿Qué es lo nuevo tras una década de régimen autoritario? La pregunta es demasiado grande. Pero, ¿por qué no pedir a científicos sociales que vivan en Chile un conjunto de artículos que, enfocando diversos aspectos, crearan un contexto que provoque (y permitiera) una reflexión más global sobre el alcance y los problemas de los cambios en curso? El resultado es la presente antología, publicada originalmente en la Revista Mexicana de Sociología 1982/2. Aunque las contribuciones hayan sido escritas ya en 1981 y para un público latinoamericano, ellas conforman un cuadro sugerente para los estudiosos chilenos que analizan la realidad nacional, hoy en día. Por lo demás, su reproducción representa no sólo la creciente integración latinoamericana en las Ciencias Sociales; es también un agradecimiento al aporte de la comunidad científica mexicana.

Más allá de la relevancia de cada texto, el conjunto adquiere una importancia histórica en tanto documenta cierta recomposición intelectual e institucional del trabajo sociológico en Chile. Este libro es, junto con el dossier sobre las modernizaciones, preparado por Chile-América (Roma 1982), la primera obra colectiva de sociología, hecha en el país después de 1973. Conviene pues tener presente ese trasfondo en todas sus dimensiones. La reflexión intelectual pierde a la vez su ámbito institucional y sus parámetros categoriales: no hay dónde ni cómo pensar a una sociedad profundamente trastocada. La indignación se refugia en una invocación desesperada de la razón; desesperada porque sin palabras y sin interlocutor. Ha transcurrido una década. En esos años se formaron múltiples centros privados, ricos en investigaciones a pesar de su precariedad institucional. Y surge un pensamiento sociológico que comienza a elaborar categorías críticas, capaces de dar cuenta de lo existente —y también de lo ausente, pero posible. Esta renovación, aunque solamente sea un inicio, merece ser destacada. Resulta difícil apreciar lo que implica una renovación (y, por tanto, rupturas) en medio de tanta destrucción y disgregación. Amenazada la identidad propia (individual y colectiva), el pensamiento suele aferrarse a la tradición, enfrentando el presente con las categorías del pasado. Con lo cual se asegura la continuidad pero al precio de impermeabilizarse frente a lo nuevo. Enfrentar los cambios sociales supone pues el coraje de revisar (y eventualmente abandonar) las certezas queridas y de asumir las dudas y preguntas sin conocer de antemano las respuestas. Confiamos en que ese coraje fertilice la imaginación exigida a su vez por la renovación democrática de la sociedad.

El esfuerzo de pensar el Chile de hoy en miras del futuro (de lo posible y deseado) se refiere a los problemas planteados; no a la previsión de los acontecimientos futuros. Debe prevenirse al lector que busca en el libro un informe del tipo: diagnóstico-pronóstico-terapia. El análisis de la realidad social concierne la práctica (cooperativa/conflictiva) de los hombres entre sí y ésta no se rige por reglas técnicas. Sería pues inadecuado un enfoque (calcado sobre las Ciencias Naturales) que proponga "explicar" la sociedad en términos de datos, hechos y relaciones causales. La pretensión subyacente de controlar (y, por ende, predecir) los procesos sociales de modo similar a los procesos de la naturaleza reduce el análisis social a la información. Pues bien, dicho muy sucintamente, sobre la práctica social no se informa, se reflexiona. Frente al paradigma naturalista en boga conviene recordar la tradición de la "filosofía práctica": tomar conciencia de la existencia humana como problema y plantearla como tarea. En esta perspectiva, la interpretación social apunta a la transformación de la sociedad —no como programa tecnocrático sino como conciencia de la libertad. A ello quieren contribuir, modestamente, las reflexiones siguientes.

N.L.

Enero, 1983

Modelo y proyecto político del régimen militar chileno*

Manuel Antonio Garretón M.

¿Consolidación o crisis?

El 11 de marzo de 1981 el gobierno militar chileno anunciaba la vigencia de una nueva Constitución para el país. En ella se distinguía un período de ocho años, denominado oficialmente "de transición", en el que regiría un conjunto de disposiciones transitorias y una Constitución definitiva cuyas disposiciones tendrían plena vigencia al término de ese período de ocho años. Dicha Constitución, en su parte transitoria, entregaba al general Pinochet un mandato presidencial de ocho años con grandes poderes personales y encargaba a la junta de gobierno la tarea legislativa, mantenía y agudizaba las restricciones a los derechos individuales y sociales y eliminaba cualquier forma de participación y representación socio-política. A su vez, para el período siguiente a los ocho de transición la Constitución aseguraba la sucesión del gobierno por otros ocho años, creaba un sistema político de participación y representación restringidas con fuertes mecanismos de exclusión y consagraba el poder tutelar o de veto de las fuerzas armadas en forma permanente.¹

La promulgación de la nueva Constitución, cuyos contenidos y formalidades de aprobación habían sido denunciados por una vasta gama de sectores y organizaciones sociales, entre ellos la Iglesia católica, se hacía en un clima de ofensiva del gobierno, de pleno apogeo de un proceso de transformaciones institucionales enmarcadas en lo que se ha llamado las

* Este artículo ha sido preparado en el marco del proyecto "Teoría, condiciones y demandas democráticas" que se realiza en la Facultad de Estudios Latinoamericanos (FLACSO), Programa Santiago, Chile.

¹ Véase "Constitución política de la República de Chile", marzo de 1981. Un análisis crítico en "Las críticas del Grupo de los 24", Revista APSI, dossier, 10 al 23 de marzo de 1981.

"modernizaciones",² cuyas expresiones más recientes eran el nuevo sistema de previsión y la legislación que organizaba a las universidades chilenas. El intento fundacional del régimen y su proceso de institucionalización parecían alcanzar pleno auge, pese a todas las oposiciones, y apoyados en un publicitado éxito económico de los últimos años.³

Algunos meses después, a mediados de 1981, la quiebra con escándalo de uno de los grupos económicos importantes, los anuncios de recesión económica, los asesinatos perpetrados por los organismos de seguridad o sus agentes, el recrudecimiento de la represión en los medios sindicales y estudiantiles,⁴ mostraban la otra cara del régimen: la fragilidad de su base material y su ineludible necesidad de recurrir permanentemente a la fuerza. Así, el triunfalismo de una "consolidación" cedía paso a la incertidumbre de una "crisis".

Ha sido frecuente en estos años de gobierno militar la sucesión de momentos aparentes de gran consolidación y de crisis que cuestionan su estabilidad o viabilidad política. Ello se relaciona con la naturaleza del modelo político vigente y de su proceso de institucionalización. La presentación esquemática de sus rasgos básicos, más allá de una coyuntura determinada y en el nivel específicamente político, constituye el objeto de estas páginas. En ellas desarrollaré la idea de que nos encontramos ante la institucionalización problemática y contradictoria de un régimen *militar* que busca sentar las bases de un régimen futuro de tipo *autoritario* con mecanismos de exclusión y de participación restringida.⁵ El paso de la institucionalización del régimen militar a la creación de un nuevo orden político autoritario constituye, a mi juicio, el problema y desafío fundamental encarado por los núcleos hegemónicos del bloque dominante. Es a partir de ello que tanto los procesos de transformación social que el

² Véase sobre este tema los mensajes del general Pinochet del 11 de septiembre de 1978 y, especialmente, del 11 de septiembre de 1979.

³ Sobre la doble dimensión del régimen, reactiva y fundacional, así como sobre el proceso de institucionalización, véase el análisis conceptual en M. A. Garretón, "En torno a la discusión de los nuevos regímenes autoritarios en América Latina" (Documento de Trabajo FLACSO, 1980) y "Procesos políticos en un régimen autoritario. Dinámicas de institucionalización y oposición en Chile 1973-1980". Este último trabajo fundamenta una buena parte de las afirmaciones contenidas en este texto respecto al proceso de institucionalización y a los problemas de la oposición.

⁴ La información sobre estos temas coyunturales puede encontrarse, respectivamente, en M. Olivia Monckeberg y F. Paulsen, "Craw" (Separata Revista *Análisis*, julio de 1981, Santiago); Humberto Vega, "La política económica y la situación de los trabajadores en 1981: evaluación y pronóstico" (Programa Economía del Trabajo, Academia de Humanismo Cristiano, julio de 1981); E. Borgliod, "Insegura seguridad" (Revista *Mensaje*, agosto de 1981); J. Ruiz Tagle, "La Coordinadora Nacional Sindical y los derechos humanos" (Revista *Mensaje*, septiembre de 1981); Boletín Realidad Universitaria, Academia de Humanismo Cristiano, números 1 a 7, 1981.

⁵ Si bien un régimen militar puede considerarse un tipo de régimen autoritario, preferimos denominar *militar* a un régimen en el cual las fuerzas armadas controlan directamente el poder del Estado y *autoritario* aquel en que, manteniéndose pautas represivas y excluyentes, las fuerzas armadas no son titulares oficiales de la autoridad del Estado aun cuando ejerzan algún tipo de control indirecto sobre él.

régimen militar ha denominado "modernizaciones" como las disputas internas entre sus sectores de apoyo, se pueden analizar como algunos de los más importantes problemas planteados a la oposición.

De la fase reactiva a la institucionalización militar

Los años siguientes al golpe militar de septiembre de 1973 corresponden al predominio irrestricto de la dimensión reactiva, defensiva o represiva del régimen que en esa fecha se instala.⁸ El grado de polarización política de la sociedad en 1973, la fortaleza y nivel de movilización popular, la alta descomposición de la organización capitalista, privilegiaron como tareas casi exclusivas del gobierno militar la eliminación del sistema político y la desarticulación de las organizaciones sociales y políticas con todo lo que ello implica de represión en sus más violentas formas, por un lado,⁹ y la "normalización" económica, por el otro. Si el contenido del proyecto histórico de la coalición victoriosa era fácilmente predecible en términos de un intento de recomposición y re inserción capitalista, los imperativos de la "guerra interna" y de la estabilización económica dejaban aún en la sombra la dirección precisa que este contenido adquiriría en relación a intentos semejantes en otros países del Cono Sur.⁸ A ello debe agregarse que el centro político, representado por la democracia cristiana, no se alineaba aún en la oposición al régimen y sectores vinculados a él mantenían un cierto grado de influencia en éste.

En 1975 parece definirse esta dirección del proceso de recomposición y re inserción capitalista a través de lo que se llamó Plan Shock de la economía, pero en términos exclusivamente referidos al modelo económico, sin que se hagan explícitas sus consecuencias para la organización de la sociedad y sin ninguna referencia que no fueran vagas promesas doctrinarias y contradictorias sobre el régimen político.⁹ Éste permanece congelado en los rasgos que adquirió con el golpe militar de 1973, con la única variación de la creciente concentración de poderes en la persona del general Pinochet.

Sobre este concepto véanse los trabajos citados en la nota 3.

Un detallado análisis de la dimensión represiva se encuentra en Hugo Fruhling, "Disciplinando la sociedad: Estado y sociedad civil en Chile, 1973-1978" (Santiago, mimeo., 1980).

⁸ Sobre los conceptos aquí utilizados véanse los artículos citados en la nota 3; además, T. Moulián y P. Vergara, "Estado, ideología y política económica en Chile, 1973-1978" (Colección Estudios CIEPLAN, núm. 3); A. Foxley, "Políticas de estabilización y sus efectos sobre el empleo y la distribución del ingreso: una perspectiva latinoamericana" (Colección Estudios CIEPLAN, núm. 2) y A. Foxley, "Hacia una economía de libre mercado: Chile 1977-1979" (Colección Estudios CIEPLAN, núm. 4).

⁹ Por ejemplo, la "Declaración de Principios del Gobierno de Chile", publicada por la junta militar en marzo de 1974.

La conducción económica estatal que se consolida en esa época por parte de un grupo tecnocrático homogéneo formado en la ideología de la escuela económica de Chicago, con sólidos lazos con los grupos financieros dominantes, y la creciente personalización del poder militar, configuran así el núcleo hegemónico del bloque dominante en la dirección del Estado.¹⁰

En 1976, con la promulgación de las actas constitucionales pareciera insinuarse el proyecto de un régimen militar de tipo permanente ante lo que éste considera el fracaso definitivo de las democracias para combatir la infiltración marxista.¹¹ Sin embargo, la discusión interna del régimen, la presión internacional —especialmente las expectativas de la administración Carter—, así como la posición de la Iglesia católica, llevan al gobierno a replantear sus temas iniciales de “restauración de la institucionalidad quebrantada” y de construcción de un nuevo tipo de democracia.

Así, luego de haber completado la eliminación oficial de los partidos políticos y paralelo a un proceso de adaptación del aparato represivo,¹² el gobierno anuncia por primera vez a mediados de 1977 un plan político de largo plazo que sustancialmente mantiene la junta militar por un extenso período, al final del cual se propone una democracia calificada como “autoritaria, protegida, tecnificada, integradora y de participación” sobre cuyos contenidos y mecanismos específicos no se indican mayores precisiones.¹³ Tanto la vaguedad de las fórmulas como la amplitud y variabilidad de los plazos muestran que el así denominado “Plan de Chacarillas” no tenía otra función que la de evitar la fragmentación de los sectores de apoyo al régimen ante la incertidumbre de su futuro, pasado el momento crítico de la “guerra interna”, y atenuar la presión internacional y de ciertas instancias nacionales. Sin embargo, parece claro que a esas alturas no había aún definido un modelo político estable que no fuera la pura perpetuación sin modificaciones del régimen que se constituyó en septiembre de 1973. Pese a todo, el significado político del Plan de Chacarillas es doble. Por un lado, es el inicio de un proceso de institucionalización política, es decir, el paso de una dictadura sin reglas a una que intenta establecer sus propias reglas invocando nuevos principios de legitimidad. Por otro lado, su indefinición en términos de plazos y modelo político futuro abren un debate en el seno de los sectores que apoyan el régimen y de cuya naturaleza y límites nos ocuparemos más

¹⁰ Este proceso ha sido analizado en detalle en “Procesos políticos...” *op. cit.*, y en el trabajo de T. Moulián y P. Vergara ya citado.

¹¹ Ello está explícitamente planteado en el mensaje de Pinochet del 11 de septiembre de 1976.

¹² Las normas que completan la disolución oficial de los partidos políticos afectando ahora a la democracia cristiana son de marzo de 1977 y el remplazo de la DINA por el CNI como máximo organismo de seguridad es en agosto de 1977.

¹³ Este plan, llamado Plan de Chacarillas debido al lugar en que se dio a conocer, fue anunciado en julio de 1977. Un análisis al respecto en mi artículo “De la Seguridad Nacional a la nueva institucionalidad: notas sobre la trayectoria ideológica del nuevo Estado autoritario” (*Foro Internacional*, núm. 3, México, 1978).

adelante. Este debate tenderá a agudizarse con la discusión de los proyectos constitucionales y en ciertas coyunturas políticas y de algún modo será zanjado por Pinochet con el llamado a plebiscito de septiembre de 1980.¹⁴

En efecto, el plebiscito de 1980 y la promulgación de una nueva Constitución en marzo de 1981 marcan la culminación de este proceso de institucionalización política. ¿Qué es lo que se institucionaliza? A mi juicio, lo que se institucionaliza es un régimen militar con un liderazgo personalizado que concentra fuertemente el poder y ante el cual no existen instancias de representación o participación. Pero este régimen ya no es postulado como permanente o indefinido y sin mecanismos de sucesión, sino que se lo plantea como de transición a un nuevo modelo político.

Para entender esta forma de institucionalización política es necesario referirse a un proceso paralelo que denominaremos institucionalización social y cuyo referente no es ya el poder del Estado sino las diversas esferas de la sociedad en las que se intenta materializar el proyecto histórico de refundación o de recomposición y re inserción capitalista.¹⁵ Se trata aquí de cristalizar normativamente las transformaciones estructurales que introduce el nuevo modelo de acumulación y desarrollo, por un lado, y de redefinir institucionalmente los diversos ámbitos de relaciones sociales, por otro. La reorganización de la sociedad bajo los principios de competencia mercantil, eliminación del papel arbitral y redistributivo del Estado, segmentación social y atomización de la demanda colectiva y organizada, constituye el meollo de este proceso de institucionalización social que desde 1978 se implanta en las relaciones laborales, en el sistema educacional, en el sistema de salud, en la previsión social.

Sería un error interpretar estas transformaciones como un puro proceso de adecuación a un modelo económico y a sus mecanismos de acumulación. Si bien ellas guardan una estrecha relación con tal modelo, poseen su propia intencionalidad, que se vincula a un modelo cultural, a una imagen de la sociedad que se quiere construir y cuya expresión en el modelo político post régimen militar nos parece tan crucial como su vinculación al modelo económico.

Pero tampoco deben interpretarse estas transformaciones a partir del discurso oficial que las concibe como "modernizaciones". Si el contenido de este último concepto se vincula a procesos de racionalización y de secularización, de introducción de principios científico-técnicos y pautas universalistas, etcétera, parece claro que no estamos en presencia de una modernización de la sociedad como conjunto, sino de efectos de carácter altamente selectivo y concentrado en la cúpula de los diversos ámbitos

¹⁴ En octubre de 1978 es dado a conocer el Informe de la Comisión creada en 1973 por el gobierno para el estudio de una nueva Constitución. En julio de 1980 el Consejo de Estado —organismo asesor de la junta militar— da a conocer sus observaciones. En agosto de 1980 la junta publica el texto de la Constitución, llamando a plebiscito para su ratificación. Con ocasión de los cambios de gabinete en diciembre de 1979 y a mediados de 1980 se reproducen los debates internos en torno al futuro del régimen.

¹⁵ Sobre estos conceptos y procesos véase "Procesos políticos..." *op. cit.*

institucionales. No se modernizan el sistema económico y la agricultura, la salud o la educación, para tomar algunos ejemplos, sino algunos sectores muy reducidos de ellos o los sistemas o servicios que satisfacen a capas sociales muy restringidas. De algún modo se está en presencia de enclaves de modernización superpuestos al resto de la sociedad. Así, hablar de modernización sin referirse a su carácter capitalista es una mitificación. Pero, a su vez, hablar de modernización capitalista sin referirse al carácter concentrador, excluyente y disociado de la dimensión desarrollo nacional, nos parece un claro sesgo ideológico.

Lo que estas transformaciones y este proceso de institucionalización hacen no es ni responder exclusiva y subordinadamente a los requerimientos de un modelo económico ni tampoco modernizar el país. Más bien desarticulan, reestratifican, segmentan y atomizan la sociedad; es decir, intentan organizarla sobre bases distintas a las que se constituyeron durante la mayor parte de este siglo.

Pero este proceso de desarticulación y organización enfrenta resistencias sectoriales, corporativas y también globales. No parte de cero sino de una sociedad previamente constituida que reacciona de diversas maneras. Para madurar en un nuevo orden social requieren de un largo tiempo en que se eliminan la pluralidad de actores políticos y sistemas de representación. Y es por eso que la institucionalización social y la reorganización de la sociedad exigen en el caso chileno un régimen militar. Este no es su modelo político final, pero sí su condición necesaria.

Tanto la dimensión defensiva de la coalición en el poder como el aprendizaje de esta relación entre creación de un nuevo orden y régimen militar de plazo extendido, fijan los límites del debate entre los sectores de apoyo al régimen. Desde el inicio del proceso de institucionalización se desarrolla un debate cuya propia dinámica ayuda a perfilar, entre quienes postulan una política económica más nacionalista y populista y un régimen político estrictamente autoritario que varía desde la proposición de un régimen militar permanente a formas más corporativas, y quienes apoyan irrestrictamente el actual modelo económico y reivindican a largo plazo un régimen de representación política aunque con severas restricciones y con un poder tutelar de las fuerzas armadas. A los primeros se les denominó "duros" o "nacionalistas" y a los segundos "blandos" o "aperturistas", pese a que en la realidad se dan frecuentemente combinaciones de elementos de una y otra posición.

La experiencia histórica muestra que la importancia de esta división, clásica en regímenes dictatoriales, radica en la capacidad que tenga el sector "blando" o "aperturista" de vincularse a sectores de oposición para plantearse como alternativa fuera del régimen que obligue a éste a transformarse. Ello puede hacerse sea aliándose con sectores de oposición, sea copando el vacío de un centro político. En el caso chileno el límite de esta división está dado por el hecho de que ninguno de los dos sectores tiene una alternativa fuera del régimen sino que percibe su subsistencia y la reproducción de sus intereses y valores indisolublemente ligados a la man-

tención de ese régimen. Lo que en una situación caracterizada por la personalización del liderazgo militar, significa mantenimiento de ese liderazgo y lucha en el interior del régimen por influir en las decisiones y por ganar posiciones para el momento del relevo. Las formas que adquiere en el futuro la reorganización política de la derecha "estarían" de algún modo "influidas" por esta división. En todo caso, los límites señalados quedaron de manifiesto en la solución planteada por Pinochet a través del plebiscito en septiembre de 1980. Las posiciones "duras" encontraron satisfacción en la prolongación por plazos amplios del régimen militar vigente y las posiciones "blandas", junto con requerir un tiempo de maduración de las transformaciones sociales, fueron satisfechas en su demanda de plazos y de mecanismos futuros de representación restringida. Ambos vislumbraron el período de duración del régimen militar como uno de lucha por la influencia en las decisiones estatales y de consolidación política para el futuro, con la garantía de que la definición de septiembre no hacía ningún tipo de "apertura política" en el mediano plazo que rompiera el equilibrio interno.

Veamos ahora algunos rasgos que caracterizan a este régimen militar que se institucionaliza.

Las características del modelo político

Ya hemos indicado que lo que se busca institucionalizar es básicamente la modalidad política que se instaura a partir del golpe militar de septiembre de 1973. Ello implica un peso decisivo del elemento represivo en las relaciones entre Estado y sociedad, tanto en el plano normativo como en el de las relaciones fácticas que permanentemente desbordan el mismo marco normativo. Este elemento represivo se expresa en la Constitución y en el conjunto de leyes que el gobierno dicta,¹⁶ pero tiene además expresión en un poderoso aparato de seguridad sin ningún contrapeso, dirigido en forma centralizada. En el seno de este aparato surgen, como es natural, tendencias a la autonomización de ciertos grupos y acciones, como se ha podido apreciar en los últimos años.¹⁷

El segundo rasgo significativo es la tendencia personalizadora que hace

¹⁶ Por ejemplo, la disposición 24 transitoria de la Constitución que entrega poderes omnímodos a Pinochet eliminando el recurso de *habeas corpus* para una amplia gama de asuntos y las denominadas leyes antiterroristas. Véase "Las críticas del Grupo de los 24", art. cit., y Alejandro González, "Constitución política: disposición 24 transitoria" (Revista *Mensaje*, julio de 1981).

¹⁷ Los casos del Comando de Vengadores de Mártires (COVEMA) que asesinó a un estudiante en 1980 y del robo con doble asesinato de agentes bancarios por parte de jefes locales del CNI (Central Nacional de Inteligencia) en Calama, en junio de 1981, ilustran lo afirmado.

coincidir la máxima jerarquía militar con la máxima autoridad del Estado. Hay aquí un doble proceso. Por un lado una subordinación de las diversas ramas de las fuerzas armadas al ejército y dentro de éste un fuerte disciplinamiento en torno al liderazgo de Pinochet. Por otro lado, una concentración de poderes políticos impersonales consagrada institucionalmente pero que se refuerza con la ausencia de un sistema objetivado de procesamiento de demandas y toma de decisiones. Ahora bien, es un hecho que la institucionalización de este tipo de liderazgo constituye su mayor triunfo. Pero también esta misma institucionalización limita el margen de maniobra y los recursos personales con que Pinochet enfrentó las diversas crisis políticas por las que ha atravesado. Soluciones como el anuncio de Chacarillas, la expulsión del general Leigh de la junta militar, los llamados a la "Consulta Nacional" de enero de 1978 y al plebiscito de septiembre de 1980, etcétera,¹⁸ se hacen más difíciles en un nuevo marco constitucional y normativo, por amplio que éste sea en la concesión de atribuciones personales. Esto plantea un problema cuando se trata de enfrentar crisis políticas de relativa significación que afectan la unidad interna del bloque dominante y que exigen por la naturaleza del modelo político la intervención de Pinochet dentro de un marco de mayor restricción que la que tuvo en el período 1973-1980. En estos casos hay aún dos recursos que no han sido utilizados por el poder personalizado y a los cuales podría echarse mano, ambos a un precio difícil de calcular para la estabilidad del régimen. En primer lugar, la recomposición del núcleo hegemónico en la dirección estatal cambiando el peso relativo de los diversos sectores civiles en él. Esto significaría la disminución parcial o total del poder del sector ligado a la actual conducción económica y a los grandes grupos financieros en favor de los sectores más "nacionalistas". El problema que se plantea aquí es la inexistencia de un proyecto alternativo coherente en el seno del bloque dominante que ligue en un solo modelo de sociedad las dimensiones económica, política y cultural. Por lo tanto sólo podrían introducirse correcciones parciales que llevarían a incoherencias. Ello, a su vez, implicaría reducir significativamente la capacidad y el ritmo transformador y desarticulador de la sociedad que, junto a la dimensión represiva, han sido elementos claves en la estabilidad del régimen. El otro recurso al que podría echarse mano sería la creación de espacios y mecanismos de procesamiento de demandas que implicaran una mínima arena política, que canalizara y regulara los conflictos. La permanente negativa de Pinochet a cualquier forma de "apertura" política hacen poco probable este camino, cuyos riesgos para el régimen, dada la conformación de la clase política chilena, son también semejantes a los del cambio en el núcleo hegemónico en la dirección estatal. Lo que aparece más probable, entonces, es el mantenimiento del esquema vigente por la vía de ajustes parciales en los momentos de crisis y un estrechamiento aún mayor de los marcos en que puedan operar los

¹⁸ Julio de 1977, julio de 1978, diciembre de 1977 y agosto de 1980 respectivamente. Un análisis más detallado en "Procesos políticos...", *op. cit.*

elementos disidentes. Sin embargo ello plantea un problema de fondo: la vulnerabilidad y fragilidad de la base material en que se asientan las transformaciones estructurales e institucionales,¹⁹ la dependencia del conjunto del proyecto del aparato represivo orgánico y normativo y la ausencia de un sistema regulado de procesamiento de demandas y resolución de conflictos más allá de la decisión personal, unidos a presiones de sectores externos u opositores, pueden poco a poco hacer borrosos los límites entre un régimen de intenciones reorganizadoras y un régimen de mera administración de crisis recurrentes. La dimensión fundacional puede así diluirse en la simple especulación y depredación económicas y en la pura represión política. Si no estamos aún en plena vigencia de un régimen en crisis —lo que no necesariamente implicaría su término—, al menos sí puede hablarse de una cierta crisis de su dimensión fundacional como lo atestiguan los fenómenos ocurridos en 1981 que mencionaba al inicio de este trabajo.

Un tercer rasgo del modelo político actual y al que sólo me he referido de paso, es la ausencia de un sistema formalizado de procesamiento de demandas sociales. De hecho sólo existe en un nivel cupular un conjunto de lazos muy fluidos entre el equipo estatal encargado de la conducción económica y los grupos financieros dominantes. Esta relación ha ido solidificándose en los últimos años a través del intercambio y rotación de posiciones entre el sector público y los grupos económicos. Ministros, subsecretarios, directores de servicio o simples tecnoburócratas pasan constantemente a presidencias de bancos o financieras, gerencias privadas, grupos de estudio asociados a tales grupos, etcétera y viceversa. Esto le da a esos sectores una inmensa ventaja comparativa en materia de información, influencia y acceso a las decisiones.

El resto de los sectores sociales, sin arena política de representación ni un interlocutor visible al cual dirigir sus demandas, queda siempre a la espera de la decisión personal del máximo poder del Estado. Las protestas y reivindicaciones adquieren la forma de declaraciones públicas o conferencias de prensa y su objetivo final es la entrevista con Pinochet. Eso en el caso de los sectores gremiales de tipo empresarial o profesional. Tratándose de los sectores de oposición, las manifestaciones adquieren formas más radicales como huelgas de hambre o tomas de terreno como en el caso de grupos poblacionales. Estas fórmulas no tienen tampoco un interlocutor preciso al cual dirigirse y desempeñan más un papel testimonial y de cohesionamiento de grupos que de presión eficaz para la obtención de decisiones favorables. La política del gobierno militar es reprimir violentamente tales manifestaciones y, cuando cuentan con la protección de la arena sustitutiva provista por la Iglesia, dejarlas entregadas a su propia dinámica de descomposición. A niveles más locales,

¹⁹ Véase sobre esto la serie de artículos de Aníbal Pinto en Revista *Mensaje* núms. 297 de marzo-abril de 1981, 298 de mayo de 1981 y 299 de junio de 1981. Asimismo, A. Foxley, "Chile: perspectivas económicas" (Revista *Mensaje*, núm. 301, agosto de 1981).

las municipalidades pueden aparecer como interlocutores para un tipo de demandas muy particular, pero ellas reproducen el esquema general de ausencia de mecanismos de representación y procesamiento de reivindicaciones y de personalización del poder parcial en manos de los alcaldes designados por el gobierno militar.²⁰

El único espacio institucionalizado y sistema formalizado de procesamiento de demandas es el creado para la negociación colectiva en el plano laboral. Pero se trata de un sistema estrechamente acotado, con reglas del juego que dejan a la organización sindical en situación desmedrada y donde se hace imposible la elaboración de demandas que desborden la empresa individual. El traspaso de esos límites para devolverle al sindicalismo su papel de actor social de relevancia nacional ha sido severamente reprimido en estos últimos años.²¹ En los otros ámbitos sociales la formalización de canales de expresión ha sido aún más estrecha o sencillamente inexistente.²²

A lo anterior deben agregarse las severas restricciones a los medios de comunicación y el control absoluto de los más masivos.²³ En estas condiciones, los sectores disidentes quedan aislados y reducidos a una expresión casi puramente denunciativa. Los esfuerzos de concertación o de ligar una ya disminuida expresión de opinión a una acción defensiva u ofensiva colectiva son violentamente eliminados.

La supresión de los sistemas de representación y mecanismos de reivindicación globales parecen ser el punto crucial para el régimen militar.²⁴ Ningún sector de la sociedad puede hablar en nombre de la generalidad. Ello se relaciona con el traspaso a los mecanismos del mercado de funciones básicas que antes cumplía el Estado: la reivindicación de los problemas laborales, de salud, educación, seguridad social, vivienda, etcétera,

²⁰ Véase un completo análisis en Hernán Pozo, "La situación actual del municipio chileno y el problema de la 'municipalización'" (*Contribuciones* núm. 7, FLACSO, Santiago, julio de 1981).

²¹ Véase sobre el Plan Laboral y la situación del sindicalismo, "Crisis del movimiento sindical, Chile, 1981" (*dossier APSI*, 27 de enero a 9 de febrero de 1981). Guillermo Campero, "El movimiento sindical, la política laboral y el modelo económico después de 1973" (Programa Economía del Trabajo, Academia de Humanismo Cristiano, julio de 1981); Vicaría de la Pastoral Obrera, "Reflexiones acerca del sindicalismo actual" (Documento de Trabajo núm. 4).

²² Por ejemplo en las universidades, donde sólo existen organismos estudiantiles adictos al gobierno.

²³ Los decretos 1281, 2146, el publicado en el Diario Oficial el 29 de julio de 1981, la disposición 24 transitoria de la Constitución, son ejemplos del control oficial de la información. La televisión es el medio de mayor difusión y en él sólo se comunican las posiciones oficiales. Existen, sin embargo, algunos medios de comunicación escrita, muchos de ellos bajo el amparo de la Iglesia, que circulan en ambientes restringidos. Publicaciones periódicas de corte crítico, una especie de limitado derecho a voz, son permanentemente llamadas al orden bajo amenazas de clausura.

²⁴ La existencia de ciertos espacios críticos, además de las publicaciones opuestas al gobierno, están bajo permanente amenaza de eliminación y el ataque oficial a ellas recorre cuando se percibe su mayor alcance social o sus posibles vinculaciones con las organizaciones sociales.

pierde entonces su referente estatal tradicional y debe canalizarse a las instancias "privadas" manejadas por los núcleos capitalistas dominantes. Como veremos, ello tendrá consecuencias fundamentales para la constitución de sujetos sociales y políticos de oposición.

La ausencia de arena o espacio político donde se representen demandas globales que sobrepasen las puramente corporativas y la precariedad de estas mismas arenas corporativas, explican en parte, los conflictos del gobierno militar con la Iglesia católica.²⁵ Se trata aquí de una instancia que combina dos dimensiones que a veces pueden reforzarse y otras veces entrar en tensión: por un lado, es un espacio institucional dotado de cierta legitimidad para abrigar diversas formas de disensión y expresarlas a nivel global; por otro lado, es un actor sociopolítico dotado de su propia racionalidad y orientaciones que no se reducen a la expresión de lo que en su espacio encierra. Su capacidad de hablar en nombre del bien general, es decir, de convertirse en el único interlocutor que se ubica en el mismo nivel de gobierno militar, choca contra la pretensión de éste de reducir toda crítica u oposición a la expresión de intereses políticos parciales. Pero sus tensiones internas y sus requerimientos de relación con el Estado explican tanto su definitiva incapacidad de sustituir el espacio político de actores de oposición y el papel de éstos, como las oscilaciones, ante un régimen institucionalizado, entre un polo de oposición y un polo de legitimación.

Los rasgos anotados del modelo político permiten entender por qué han fracasado todos los intentos y anuncios de creación de movimiento político organizado de apoyo al régimen. Un movimiento de este tipo corre el riesgo permanente de ser desbordado por la reivindicación sectorial ante los rasgos excluyentes o restrictivos de las transformaciones sociales y la reducción del papel redistributivo del Estado. Esta misma restricción limita la capacidad de apelación y movilización masiva. En fin, la meta de despolitización y atomización de las demandas eliminando su carácter colectivo es contradictoria con ese tipo de iniciativa.²⁶ Ello hace que el tipo de organización que privilegian los sectores civiles que apoyan el régimen sean los centros de estudios y difusión, los comités editoriales de publicaciones, etcétera. En torno a ellos se nuclean para difundir sus ideas e intentar influir en las decisiones estatales. Para esto último cuentan también con medios más directos como son las posiciones de asesoría o las pertenencias a las denominadas comisiones legislativas de la junta

²⁵ Véase "Procesos políticos...", *op. cit.* Un análisis detallado de las relaciones Iglesia-gobierno en Brian Smith, "Old allies, new opponents: the Church and the Military in Chile 1973-1979" (*Working Papers* núm. 8, Latin American Program, Wilson Center, Washington D.C.).

²⁶ Los grupos civiles autoidentificados como nacionalistas, con frecuencia vuelven sobre el tema, a veces estimulados por las referencias esporádicas de Pinochet a la creación de un movimiento cívico militar. En los meses de julio y agosto de 1981 este tema fue reflotado por un publicista del gobierno que anunció su creación, siendo ello rechazado por el Ministerio del Interior. Los sectores autodenominados "aperturistas" tienden a oponerse en este tipo de iniciativas.

de gobierno. A su vez, la penetración en la sociedad por parte del régimen, que sería tarea de un movimiento político, es realizada parcialmente y a nivel sectorial por las secretarías nacionales que realizan servicios de capacitación y prestan recursos organizacionales y por los alcaldes designados que disponen de mayores atribuciones que en el pasado en cuanto a los servicios municipales y que no tienen ningún contrapeso de representación a su poder en su nivel territorial.²⁷ Si el procesamiento "hacia abajo" de las decisiones y planteamientos del gobierno militar se cumple de modo relativamente eficaz aunque sin alcanzar una total cobertura de la base social, el procesamiento "hacia arriba" de la demanda de esta base a través de estos mecanismos tiende a limitarse a aquella proveniente de sectores proclives al gobierno militar.

Finalmente, los rasgos del modelo político señalado se expresan tanto en el contenido como en la modalidad del proceso de institucionalización social. En el contenido, en la medida que en todos los ámbitos se expresa la imagen de sociedad y los principios organizadores del núcleo hegemónico en la dirección estatal. Hay una racionalidad común a todas las transformaciones institucionales que responde a la conducción del denominado equipo económico y de la tecnocracia ligada a él. Pero este contenido pretende siempre revestirse de una cierta legitimidad consensual a través de una formalidad recurrente: la constitución, con personajes de las diversas tendencias que se identifican con el régimen, de comisiones de estudio para alguna reforma. De hecho todas las "modernizaciones", incluida la institucionalización política, han seguido la misma secuencia: se produce un foco conflictivo en un ámbito social, que lleva a las máximas autoridades a crear una o varias comisiones de estudio relativamente numerosas conformadas por "personalidades" adictas de diversas posiciones. Estas comisiones realizan un trabajo confidencial y son dejadas en el olvido por un largo período. Cuando recrudece el conflicto en el ámbito social en cuestión, el trabajo de las comisiones es conocido por Pinochet pero sustituido por un nuevo proyecto que es transformado en ley. Invariablemente se reproducen la pauta personalizadora en el proceso de decisiones y el contenido afín a los principios de competencia mercantil, eliminación del referente estatal y atomización de la demanda, impulsados por la tecnocracia ligada al equipo económico.

El modelo político descrito aparece como condición necesaria para una transformación social. Pero no se lo postula como definitivo ni como el modelo coherente con esa transformación, sino sólo como su condición histórica, como transición a otro régimen estable. ¿A qué nuevo modelo político se apunta?

²⁷ En ocasiones como la consulta de enero 1978 y el plebiscito de septiembre de 1980 estos organismos han mostrado su eficacia. Existen como secretarías nacionales la de la Mujer, la Juventud y de los Gremios, además de una Dirección de Organizaciones Civiles. A través de ellas, las municipalidades y la organización de centros de madres dirigida por la esposa de Pinochet se canaliza también cierto trabajo asistencial de mujeres de niveles altos, adictas al régimen, en diversas poblaciones.

¿Hacia un nuevo modelo político?

Hemos indicado ya que el consenso interno en el bloque dominante se expresa en la prolongación por amplio plazo del régimen militar. Este consenso tiende a romperse cuando se trata de pensar en un modelo político post régimen militar. De hecho hay sectores minoritarios que aspirarían al mantenimiento permanente del esquema vigente porque su presencia y posiciones de poder e influencia sólo pueden mantenerse en estas condiciones. Hay otros que perciben el período denominado de transición como la preparación de instituciones políticas nuevas que subrayen los rasgos corporativos y se aparten de los rasgos más salientes de la democracia liberal. Finalmente, el proyecto que aparece a lo largo de estos años como hegemónico en el bloque dominante prevé una suerte de régimen autoritario de participación restringida, mecanismos de exclusión y poder tutelar de las fuerzas armadas, que denomina como democracia autoritaria.²⁸ En sus rasgos institucionales este último proyecto estaría expresado en la Constitución, pero quedan aún en la oscuridad los aspectos relativos a la estructuración política de los actores y su dinámica. En torno a esta indefinición y a la competencia por posiciones de poder, las visiones alternativas en el bloque dominante buscan hacerse predominantes y son posibles las configuraciones de alianzas en el futuro tanto internas como hacia ciertos sectores "moderados" de la oposición de centro.

Pero más que un análisis detallado de las evoluciones posibles de estas alianzas, interesa aquí destacar algunos de los rasgos fundamentales y de los supuestos en que se basa el modelo político futuro que hoy aparece hegemónico y congruente con el conjunto de las transformaciones orientadas por el proyecto de recomposición y reinserción capitalistas.

El modelo político al que parece aspirarse combina una visión crítica de la historia nacional de los últimos decenios con una cierta concepción teórica o de filosofía política. En cuanto a la primera, afín a la mentalidad militar, la sociedad chilena del siglo XIX aparece como el paradigma y de ahí el recurso permanente a la figura de Portales. En contraste a una sociedad ordenada y dirigida autoritariamente donde los sectores ilustrados disponían de los mecanismos para regular sus conflictos que no afectaban la legitimidad del orden, la sociedad política del siglo XX y, en especial, la de las últimas décadas, es vista como el predominio del estatismo, la politización y la división partidaria que condena a la nación al caos, la fragmentación y el estancamiento. Punto central en esta crítica es el papel crecientemente interventor del Estado que asfixiaría la creatividad

²⁸ Los primeros se vinculan a sectores militares ligados a los aparatos de seguridad, los segundos son una prolongación del movimiento fascista Patria y Libertad, de actuación relevante durante el período 1970-1973. Los últimos corresponden a ciertos grupos intelectuales de derecha agrupados en torno a las revistas *Qué Pasa*, *Realidad*, al Grupo Nueva Democracia, al Centro de Estudios Públicos, etc., y a algunos miembros del equipo económico del gobierno.

de los individuos, protegería la ineficiencia y facilitaría la demagogia. La crisis política del período 1970-1973 sería sólo la culminación natural de un proceso iniciado en las primeras décadas del siglo.²⁹

Es coherente con esta visión histórica cierta concepción teórica donde la libertad política es posible sólo a partir de una libertad económica que se define en torno de la propiedad privada y que se encuentra en la vigencia plena del mercado sin interferencias. Pero no solamente el mercado de competencia individual es la base económica sin la cual no hay libertad política, sino que los principios del mercado proveen también los fundamentos del sistema político. Se trata, en efecto, de atomizar el proceso de decisiones de modo de convertirlo en una suma de cálculos individuales que hagan innecesario o irrelevante el recurso a la acción colectiva y a la globalización. Esto supone una sociedad convertida en una yuxtaposición de mercados segmentados de decisión, por un lado, un Estado cada vez más reducido en su papel de agente económico y en su capacidad redistributiva pero fortalecido en su potencialidad de resguardar autoritariamente las reglas del juego, por otro y, finalmente, una arena política de representación limitada a las opciones que se den en el interior de esas reglas del juego. Un Estado reducido es, en esta concepción, un Estado más fuerte no sólo por ser más manejable burocráticamente sino porque evitará la proliferación de actores políticos presionando para influir en decisiones que ya no pertenecerán a su ámbito. Es decir, lo que se reduce es la esfera de la política.

Hacer irrelevantes la acción colectiva organizada, la política y el cambio en la sociedad constituye la utopía de este proyecto. Pero como ello no está nunca garantizado automáticamente por el mercado transformado en principio general de la vida social, el recurso al poder autoritario y militar y a mecanismos de exclusión es siempre necesario. No sólo el reforzamiento del poder presidencial y la limitación de las instancias de contrapeso, sino un papel de tutela permanente de las fuerzas armadas, una exclusión de corrientes ideológicas y políticas que puedan ser consideradas atentatorias contra el orden establecido y la independencia de ciertas decisiones económicas respecto del poder político, todo ello consagrado constitucionalmente.³⁰

Se reconocen en este esquema una arena política y una esfera de representación, pero reducidas en su capacidad de decisión y limitadas a los sectores considerados aceptables en la sociedad.³¹

La viabilidad de este proyecto depende del cumplimiento de varias condiciones además de la estabilidad y larga vigencia del régimen militar. Señalemos al menos tres que parecen especialmente importantes. La primera y esencial es la transformación real de la sociedad en todas sus es-

²⁹ Una versión esquemática de esta concepción, en el discurso de Pinochet de inauguración del año académico de la Universidad de Chile, 1979.

³⁰ Véanse los textos citados en la nota 1.

³¹ La desagregación de las esferas de representación se expresa en las múltiples inhabilidades e incompatibilidades consagradas en la Constitución. *Idem* nota 1.

feras en términos de los principios de competencia mercantil, reducción del ámbito estatal y atomización de la demanda. Ello no implica sólo la institucionalización de estos principios en cada esfera sino su plena maduración en un nuevo tipo de relaciones sociales, es decir, éxito en la dimensión reorganizadora. Las otras dos se vinculan a aspectos propiamente políticos y se refieren a la creación de una nueva clase dirigente sucesora del régimen militar y con expresión política autónoma y a la cooptación si no del centro político o parte de él, al menos de núcleos importantes de su base social: los sectores medios.

A diferencia, entonces, de lo que muchas veces se pensó en torno del "nuevo autoritarismo" en América Latina, hay un modelo político en perspectiva que difiere del modelo del régimen militar, aunque necesita de éste como su condición de posibilidad. En él se han plasmado y armonizado las concepciones neoliberales de la sociedad como mercado, las críticas en boga a la "ingobernabilidad de la democracia" y los elementos claves de la ideología de "seguridad nacional".⁵² Su diferencia radical respecto del Estado de compromiso y del régimen imperante en Chile hasta 1973, estriba en que ya no intenta basar su estabilidad en el consenso a través del sistema político partidario, sino en una adecuación entre una sociedad civil transformada y un sistema institucional "connatural" a esa transformación y resguardo por el poder militar.

Pero se trata de una apuesta a largo plazo y donde los obstáculos son enormes. Porque la posibilidad de creación de un nuevo orden a nivel de la sociedad civil y su expresión en un modelo político chocan con algunos problemas. Por un lado, la extrema vulnerabilidad de la base material o económica y sus limitaciones tanto en su capacidad de crecimiento como en su dinámica redistributiva.⁵³ Ello frente a las expectativas creadas por la propaganda oficial en torno al modelo económico, acumula presiones y reivindicaciones que mantienen vivo y latente el recurso a la organización y a la política. Se pueden desarticular las formas organizacionales previas, y desglobalizar la protesta, pero ello no evita la amenaza de la rearticulación y globalización futuras. Por otro lado, las transformaciones estructurales e institucionales pueden imponerse, pero no garantizan directamente un cambio en los sistemas valorativos y en las adhesiones. El tiempo de maduración debería alcanzar para ello a una generación completa y aun así no estaría asegurada la adhesión a los valores de un nuevo orden aunque se participara de él. La presencia de una oposición, por reprimida que ella sea, mantiene además la percepción de una alternativa latente.

Todos estos obstáculos y dificultades tienen su expresión en el seno

⁵² Véase Norbert Lechner, "El proyecto neoconservador y la democracia" (Materiales de Discusión núm. 10, FLACSO, 1981); Michel Crozier *et al.*, "The crisis of the Democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission" (New York University Press, 1975); M. A. Garretón, "De la seguridad nacional..." *op. cit.*

⁵³ *Idem*, nota 19.

del bloque dominante y están en la raíz de las crisis de la dimensión funcional o reorganizadora del régimen, de sus empantanamientos, de la disminución de la voluntad hegemónica y del éxito principalmente "negativo" del proceso de transformación, es decir, de su capacidad más desarticuladora de un orden previo que generadora de uno nuevo. Ello se expresa también en ciclos progresivamente frecuentes de endurecimiento y auge de la dimensión represiva. Si todo ello puede ser funcional a la institucionalización del régimen militar, no lo es tanto en relación a la instauración del nuevo modelo político autoritario.

Sin profundizar los problemas de viabilidad de un proyecto como el descrito, preguntémosnos ahora por los desafíos que tanto éste como la actual institucionalización militar plantean a la oposición al régimen. No es el objetivo de este trabajo un análisis detallado de la oposición sino sólo extraer las consecuencias directas que para su acción tienen los procesos aquí descritos.

Modelo político y oposición

¿Cuáles son, frente al modelo y proyecto descritos, los rasgos fundamentales que definen y caracterizan el marco de la oposición política en Chile y que, de algún modo, la distinguen de otras oposiciones a regímenes militares o autoritarios?

En primer lugar, es importante recordar que si la capacidad de construir un nuevo orden social por parte del régimen militar choca con severas limitaciones, como hemos indicado, su capacidad de desarticular el orden previo ha sido alta. Y ello en un punto crucial, en lo que a mi juicio constituiría la columna vertebral de la sociedad chilena: su sistema político. En otras ocasiones hemos indicado cómo en el caso chileno el conjunto de sujetos y actores sociales se constituyó a través del sistema político, con una debilidad relativa y escasa autonomía de las organizaciones de la sociedad civil y con el privilegio consiguiente de una clase política amplia, expresada en un espectro político partidario diversificado, que hacía de nexo entre las organizaciones sociales y la organización política ligando estrechamente ambas, y cuyo referente de acción era el Estado.⁸⁴ En un caso como éste la destrucción del sistema político significa la destrucción del modo en que los sujetos sociales se constituyeron como tales. La clase política y sus organizaciones quedan parcialmente desconectadas tanto del referente de su acción, el Estado, como de la base

⁸⁴ Un tratamiento más detallado en "Democratización y otro desarrollo. En el caso chileno" (*Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, 1980) y en "Procesos políticos..." *op. cit.* En este último trabajo hay también un análisis mayor de los problemas de la oposición, que fueron retomados en "Problemas y perspectivas de la oposición en Chile" (*Revista Mensaje*, enero-febrero, 1981).

social que articulaban. Además de sufrir la represión se hace necesario enfrentar un nuevo modo de constituir sujetos sociales, es decir, de hacer política.

En segundo lugar, la oposición política se expresa en un espectro partidario que ha sido heredado del régimen democrático previo al régimen militar y no de un sistema de organizaciones políticas nacidas durante el régimen militar. Ello implica que las dinámicas de adaptación, las evoluciones estratégicas, las reformulaciones teóricas, la recomposición de las formas organizacionales, deben hacerse desde estructuras y aparatos que fueron creados en otro contexto económico, político y social, que correspondían a una determinada estructura de clases y estratificación que ahora ha cambiado, que tienen una inercia y dinámica de reproducción relativamente autónomas de los cambios en la sociedad. Si a esto agregamos las implacables condiciones represivas y las características propias de la vida clandestina sin espacio público permitido, puede tenerse una imagen de la problemática de adaptación de la oposición política a las transformaciones del país.

Los dos rasgos indicados junto a los elementos de reorganización social por parte del régimen militar permiten entender el fenómeno de disociación de los ejes de acción de la oposición política. Es frecuente pensar que, en regímenes militares o autoritarios donde la tarea "natural" de la oposición es buscar la eliminación o derrocamiento de éste, las tareas de preparación de una alternativa postautoritaria y de organización de la base social se identifican con esa tarea principal. De hecho, en el caso chileno la acción de la oposición se concentró durante los primeros años en la recuperación de su aparato organizacional y en el tema de la alternativa posautoritaria, dando por supuesto la solución automática de los otros dos ejes: el estratégico y el de reorganización democrática de la base social. El debate estratégico fue remplazado por ciertos mitos respecto de la caída inevitable de la dictadura y la recomposición organizacional de la sociedad civil fue de algún modo identificada con la reconstrucción del aparato partidario. Todo ello privilegió el tema de los frentes y alianzas entre actores políticos ya constituidos y, a su vez, la subordinación de la izquierda a la evolución del centro político, la democracia cristiana.

En cierta medida la institucionalización parcial del régimen después del plebiscito canceló esa etapa y provocó un vuelco hacia los dos ejes subestimados hasta entonces. El tema de la violencia y la insurrección de masas fue puesto en el tapete por el partido comunista y planteó por primera vez en la izquierda el debate estratégico en forma abierta, aunque incipiente. Por otro lado, tanto la urgencia del debate estratégico como las grandes dificultades de movilización llevaron a plantearse en forma desnuda los temas de la atomización, el temor y la desorganización de la base social de la oposición política y a cuestionarse la existencia ya asegurada, más allá del descontento generalizado, de verdaderos sujetos sociales de oposición sin los cuales cualquier debate estratégico o cualquier alternativa posautoritaria no pasaría de ser una fórmula limitada a las cúpulas organizacionales. Tanto el problema estratégico como el de la

reconstitución de sujetos y actores sociales tienden a transformarse en los ejes predominantes de la oposición en el período posterior al plebiscito de septiembre de 1980.

Pero los problemas señalados ocurren de diferente manera según se trate de la oposición política de centro o de la oposición de izquierda. Para terminar, enunciaré en cada caso una hipótesis de interpretación de la problemática respectiva.

En el caso de la democracia cristiana, las profundas transformaciones de los sectores sociales que normalmente representó, la heterogeneidad de éstos, la naturaleza de su clase política y de su organización preparadas para actuar y reproducirse en un régimen político abierto de tipo electoral y con acceso al aparato de Estado, plantean un interrogante profundo sobre su capacidad de representación más allá de la natural capitalización que pueda hacer de la acción de la Iglesia católica en este período. Todo ello unido a su tradicional mesianismo de centro que la impulsa al aislamiento político⁸⁵ y a rechazar los entendimientos estables con la izquierda, lo que permitiría entender su urgencia en la búsqueda de espacio político mínimo sin el cual ve amenazada su viabilidad organizacional. A su vez este imperativo choca con los requerimientos de la unidad partidaria.

La problemática de la izquierda puede ser formulada de manera distinta, como la combinación, a partir de un espectro partidario altamente fragmentado aunque con tendencia a cierta recomposición, de su modelo clásico de acción política (partido leninista que representa unívocamente una clase económicamente definida cuya acción se orienta tanto a la reivindicación frente al Estado como a la preparación para su conquista y con una teoría que fija leyes universales a la política) con una matriz emergente de acción que busca recoger las transformaciones ocurridas en el período y donde el énfasis se da en la constitución de un sujeto popular no limitado a una clase particular, con formas de organización política que desbordan el partido de cuadros y con un referente ideológico que combina muy diversas vertientes de pensamiento.⁸⁶ La refundación política de la izquierda en términos de estas dos matrices, cada una de las cuales parece tener su propio campo de constitución y desarrollo, se dificulta y empantana debido a la existencia de la condición *sine qua non* de que cualquier refundación debe pasar por el tamiz del actual espectro de organizaciones políticas. A ello debe agregarse que el debate estratégico sorprende a la izquierda y al conjunto de sus organizaciones en este proceso de recomposición, también en el momento en que los descontentos sociales con el régimen militar se multiplican pero sin hallar aún la propuesta alternativa coherente que los encauce.

⁸⁵ Sobre este rasgo de la democracia cristiana, M. A. Garretón y T. Moulián, "Procesos y bloques políticos en la crisis chilena 1970-1973" (*Revista Mexicana de Sociología*, núm. 1, 1979).

⁸⁶ Sobre estas dos matrices o modelos de acción política véase M. A. Garretón, "Transformación social y refundación política. Notas sobre problemas de la alternativa en el capitalismo autoritario" (*FLACSO, Materiales de Discusión* núm. 12, 1981).

El proceso de toma de decisiones en el contexto político militar-autoritario chileno. Estudio de dos casos.

Patricio Chaparro N.

Francisco Cumplido C.

I. Introducción

En este trabajo nos ocupamos del estudio del proceso de toma de decisiones en el contexto político militar-autoritario chileno. Pensamos que el fenómeno político se caracteriza centralmente por ser un proceso de toma de decisiones societales obligatorias para todos —o casi todos—, los miembros de una sociedad, las cuales pueden ser impuestas por la fuerza o por la amenaza de su aplicación. La política, en este sentido preciso y empírico, sigue existiendo en toda sociedad, independientemente de que se pretenda “suspenderla”, “erradicarla”, “declararla” en receso o “prohibirla”.

Reconocemos que el proceso de toma de decisiones se da en el contexto de un régimen político dado, con sus propias reglas del juego, actores políticos, ideologías, instituciones, liderazgos y estructuras políticas. Este contexto, en el caso de Chile y de muchos países de la América Latina actual, es el de un régimen político no democrático, autoritario —si se desea utilizar la noción propuesta por Juan J. Linz—¹ o burocrático-autoritario, si se emplea aquella acuñada por Guillermo O'Donnell.²

Pensamos que es importante tratar de describir, analizar y explicar el proceso de toma de decisiones en un contexto no democrático, autoritario-militar-tecnocrático, como el chileno, para empezar a comprender mejor

¹ Juan J. Linz, “Totalitarian and Authoritarian Regimes”, capítulo 3 de la obra citado por Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby, *Handbook of Political Science*, Reading, Mass., Addison-Wesley Publishing Co., 1975, tomo 3, pp. 175-411; también, Patricio Chaparro N., “El modelo de organización política autoritario”, *Revista Mensaje* núm. 251, agosto de 1976.

² Guillermo O'Donnell, *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires, Paidós, 1972.

sus características y las dinámicas que acompañan su evolución y transformación. Pero antes de entrar a tal descripción, análisis y explicación, nos parece necesario hacer algunas reflexiones acerca de las características generales del régimen político chileno actual. Debemos señalar que nuestro trabajo en esta sección está limitado por su énfasis politológico y por la naturaleza altamente tentativa del análisis que se hace respecto de cuestiones que sólo son esbozadas y no tratadas a fondo.

Enseguida, el cuerpo central de este trabajo se orienta a describir y analizar el proceso de toma de decisiones en dos casos específicos: las "actas constitucionales" y las denominadas "matrículas de gracia" en la Universidad de Chile. La descripción y análisis de estos casos, sin embargo, se intenta hacer siempre en referencia a los rasgos principales que caracterizan al actual régimen político chileno y que, a nuestro juicio, influyen de manera determinante en el proceso de toma de decisiones.

Nos parece necesario también destacar el carácter definitivamente *exploratorio* de nuestro trabajo. No pretendemos de ninguna manera agotar el tema aquí enfocado, sino sólo explorarlo para abrir camino a futuras investigaciones. Debemos también expresar que, dadas las dificultades contextuales para abordar la descripción, análisis y explicación de la toma de decisiones, y que se derivan del tipo de régimen político en que ellas se dan, hemos debido focalizar nuestra atención en dos decisiones respecto de las cuales teníamos suficientes antecedentes y, además, cierto acceso a canales de información más abiertos. En este punto debemos decir enfáticamente que el acceso a la información —y no a la relevancia de la decisión que vamos a estudiar—, ha sido el criterio determinante para definir nuestro objeto de estudio.

II. Algunos de los rasgos centrales del régimen militar-autoritario chileno (1973-1980)

Las características centrales del régimen político chileno inaugurado en 1973, lo perfilan como uno no democrático, en que las líneas fronterizas que lo separan de uno de carácter autoritario o totalitario son tenues.

El régimen chileno, sin embargo, *há* evolucionado. Se puede así distinguir una primera etapa de un régimen militar que declaraba tener como su finalidad el regreso de Chile a la normalidad institucional y la democracia. En esta primera etapa el gobierno no tenía un proyecto propio y su legitimidad era sostenida sobre la base de una aceptación voluntaria tácita de amplios sectores de la población y "el derecho del vencedor".

Vendría enseguida una segunda etapa, cuyos inicios pueden encontrarse en la "Declaración de Principios" del gobierno del año 1974. El gobierno militar comienza a expresar su interés y decisión de permanecer un tiempo largo en el poder. Se plantea que la tarea esencial es "cambiarle la men-

talidad a los chilenos”, y se comienza a perfilar un proyecto social, económico y político propio, respecto del cual interesan más las metas que los plazos. El gobierno comenzaría también a buscar otras fuentes de legitimidad que aquellas emanadas de la situación de emergencia y crisis que vivió el país y que llevaron a la intervención militar.

Finalmente, se inicia una tercera etapa, que dura hasta estos días, cuyos orígenes pueden encontrarse alrededor de la fecha de remoción de uno de los miembros de la junta de gobierno, el general de aviación Gustavo Leigh G.,³ ocurrida en el mes de julio de 1978. Esta etapa puede denominarse de un gobierno militar personalista, que exige incondicionalidad a su líder máximo, el general Augusto Pinochet, quien pasa a concentrar la totalidad o casi totalidad del poder político.

En general, el régimen militar-autoritario se caracteriza porque desde el momento de su inauguración ha estado acompañado de altos niveles de coerción. La inauguración misma del régimen así como sus intentos de consolidación e implementación de su modelo económico y sociopolítico implican altos niveles de aplicación o amenaza de uso de la fuerza coercitiva. Es posible que el rango utilizado de tal coerción pueda variar pero, en definitiva, la “autoridad” del régimen es aquella que le da la disponibilidad y manejo de la fuerza, sea que la aplique realmente o mantenga latente la amenaza de su aplicación.

El régimen se caracteriza también porque ha pretendido, con éxito bastante grande en una sociedad como la chilena, tan movilizadora, organizada y politizada, desmovilizar, desactivar políticamente a amplios sectores de la población y, especialmente, a los partidos políticos, los grupos sindicales, los campesinos, los estudiantes, etcétera. El régimen trata, con éxito también, de excluir a esos sectores de oposición o de presuntos opositores de toda efectiva y eficaz participación política.

El régimen está orientado ideológicamente por un conjunto heterogéneo, débil y poco atractivo de ideas reunidas en lo que se ha denominado la “Doctrina de la Seguridad Nacional”. Tales ideas recalcan los antis: anticomunismo, antimarxismo, antidemocracia liberal, antipolítica, etcétera. Las ideas y valores militares tales como el orden, la jerarquía, la disciplina y la seguridad ocupan un lugar prominente en tal ideología. Se trata en definitiva de una ideología que subraya una seguridad total, que en la realidad lleva a la inseguridad y miedo de amplios sectores de la población.

Las políticas públicas han estado orientadas básicamente a desmantelar y debilitar económicamente al Estado, pero a fortalecerlo políticamente en orden al control de la población.

El régimen considera a los sectores de “oposición” —que como operan en un contexto no democrático más bien deberían ser llamados “disidentes”— como *enemigos*. Los líderes políticos, los dirigentes sindicales, los intelectuales y en general todos aquellos que no apoyan incondicional-

³ Véase el libro-reportaje de Florencia Varas, *Gustavo Leigh, el general disidente*, Santiago, Editorial Aconcagua, 1979.

mente al régimen militar y sus políticas, son considerados como enemigos y en tal calidad quedan sujetos a eventuales represalias.

El gobierno militar-autoritario adolece en definitiva de una muy débil y precaria legitimidad, ya que es altamente probable que no sea aceptado voluntariamente por la gran mayoría de la población. Para mantenerse y tratar de consolidarse en el poder, el régimen termina siempre por recurrir a la coerción, o al desnudo poder, o a la amenaza de su aplicación.

Pasando ahora al tema de los actores políticos, debe decirse que el actor principal de la coalición de gobierno lo constituyen las fuerzas armadas. Las fuerzas armadas, a su vez, pueden ser caracterizadas como un actor con un alto nivel de unidad institucional, organizado vertical y jerárquicamente, que ha experimentado y sigue sometido a un proceso de socialización distinto a aquel de la sociedad civil, y que tiende a la segregación física y psicológica; un actor que dispone de una estructura y organización poderosa y eficiente; un actor, en fin, que teme y desconfía de la sociedad civil.

Este actor fuerzas armadas no tenía preparación ni tampoco un programa de gobierno definido, diseñado con antelación al golpe de Estado de 1973. Este hecho explica en buena medida la atracción que sobre las fuerzas armadas ejerció el equipo y programa de los "Chicago Boys" y la derecha no democrática.

Las fuerzas armadas chilenas, por otra parte, compartían algunas de las ideas centrales de la ideología política hoy en el poder. En efecto, pueden tipificarse como anticomunistas (o antimarxistas); a favor de la propiedad privada; que se perciben a sí mismas como portadoras de una misión redentora de la Nación; que condenan la corrupción que perciben en la política, los políticos y la vida civil en general y, por lo tanto, se definen como antipolíticas y antipolíticos; que rechazan la democracia como fórmula "caduca" de organización política y que se apoyan en una concepción subjetivamente "cristiana" y de "defensa del Occidente". Junto a estas nociones ideológicas, existe un nacionalismo intenso, entendido como la armonía y la unidad nacional, que orienta el discurso ideológico del gobierno y oculta o no percibe el conflicto, la complejidad y la pluralidad ideológica existente en la sociedad chilena. En definitiva, la fórmula ideológica del gobierno militar es conocida y mezcla el nacionalismo (unidad nacional), el militarismo (sociedad organizada en base a valores militares de un orden rígido, la disciplina y la jerarquía) y el integrista de una invocación subjetivamente cristiana. Puede decirse que tal fórmula ideológica es distinta pero cercana a los fascismos de entreguerras —especialmente en su variante italiana. Esta es, por otra parte, la fórmula propuesta desde el lado civil por actores políticos tales como el Partido Nacional (sector no democrático), Patria y Libertad, Movimiento Gremial y otros.

De hecho, y aunque no se los proclame abiertamente, los valores que se están socializando y tienden a prevalecer entre amplios sectores de la

sociedad chilena son la eficacia, el éxito material, la competencia y el egoísmo individualista.

En el interior del actor fuerzas armadas pueden distinguirse sus respectivas ramas, pero parece no haber duda de que el grupo dominante es el ejército.

El actor fuerzas armadas se fue definiendo hacia la caracterización que hemos hecho luego de la desaparición de los sectores castrenses de orientación populista de la primera hora —que eran pocos por lo demás en el caso de Chile— y del descabezamiento de los posibles continuadores alternativos del general Pinochet. Sin embargo, es probable que subsista algún grado de disidencia interna entre aquellos miembros de las fuerzas armadas que son críticos del predominio de los “Chicago Boys”, de la política económica del gobierno, y que dispongan, además, de algún ámbito de expresión de sus críticas.

En segundo lugar, la coalición de gobierno incluye a los grupos empresariales y financieros —nuevos y antiguos— que constituyen la derecha económica chilena. El denominado “empresariado alessandrista”, se siente representado y confía en el equipo económico de gobierno. Entre estos últimos y los sectores financieros y empresariales existen conexiones y se producen trasvasaciones constantes.

En tercer lugar, destaca en la coalición de gobierno la presencia de una tecnocracia económica que es conocida como los “Chicago Boys”. Se trata de un grupo de economistas-tecnócratas, monetaristas, discípulos de Milton Friedman, que poseen un alto nivel de formación recibida en la Universidad Católica de Chile y en la Universidad de Chicago, Estados Unidos. Este sector es un aliado importante, principal podría decirse, y dispone de una cuota de poder significativo. Constituye un grupo homogéneo, de alto nivel técnico-económico, que dispone y aplica un modelo económico que parece simple porque es simple y tiene una respuesta para todo. Como grupo tecnócrata son indiferentes u hostiles a los problemas sociales y políticos que acompañan a la aplicación de su modelo económico; desprecian o rechazan a la democracia por “obsoleta” y “caduca”; no perciben o no les preocupan los problemas de la represión y violaciones a los derechos humanos que han ido asociados al régimen militar y la implementación de su fórmula económica. Por su formación y contactos tienen excelentes relaciones con los grupos económicos internos y externos, aporte que se constituyó en un factor nada despreciable para el actor fuerzas armadas. Aunque aborrecen de las “ideologías” de hecho sus percepciones son marcadamente ideológicas y destacan valores como la eficiencia, el consumo, la utilidad y un marcado elitismo. Sus tesis fundamentales llevan hacia la aplicación en Chile de una especie de experimento en que el capitalismo fuere examinado con una poderosa lente de aumento. Tal experimento puede alcanzar algunos éxitos parciales, como morigerar la inflación o tener superávit de balanza de pagos, pero de hecho tiende a la

exclusión de amplios sectores de la participación en la sociedad de consumo y a una intensa concentración del poder económico.⁴

En definitiva, no basta con que se atraiga a sectores populares y medios al consumismo que orienta ideológicamente al modelo económico. Se requeriría que esos sectores fueran efectivamente incorporados al consumo, y el modelo, en verdad, no parece evolucionar hacia la inclusión sino más bien hacia la exclusión de amplias mayorías de la población.

Otro actor político de la coalición de gobierno lo constituyen los ideólogos políticos civiles que integran y apoyan el gobierno militar. Se trata de sectores nacionalistas y de derecha, provenientes del Partido Nacional, Patria y Libertad, y otros grupos que se ubican hacia la derecha y extrema derecha del *continuum* ideológico-político chileno. Estos ideólogos individuales y sus grupos han encontrado en el gobierno de las fuerzas armadas mecanismos esencialmente antidemocráticos y represivos para imponer sus ideologías, que antes no lograron penetrar ni convencer a las grandes mayorías de la población. Entre estos ideólogos, sin embargo, pueden detectarse algunas variaciones. Por de pronto están aquellos que plantean un nacionalismo antipartidos políticos, gremialista y corporativo, contrario a las políticas económicas anti-Estado de los "Chicago Boys" y a favor de un planteamiento más social y político del gobierno militar; enseguida están los que sostienen que el orden político transitorio y de emergencia actual debe dar paso a una transición gradual de apertura hacia una normalidad democrática "nueva"; y, finalmente, están aquellos que sostienen que el régimen militar actual debe mantenerse indefinidamente en el poder, sobre la base de la dureza y de la represión que permite la aplicación plena del "exitoso" modelo económico.

La coalición de gobierno incluye también a algunas personas individuales, relevantes de la vida política chilena, desafectos o desertores de la democracia, tales como Jaime Guzmán, Juan de Dios Carmona, William Thayer, Hugo Rosende y otros que han renunciado a la libertad política a cambio del orden y la seguridad prometidos por el régimen militar.

Integran también la coalición de gobierno, aunque desde más lejos, las empresas extranjeras y multinacionales, así como los círculos financieros que apoyan, por razones económicas, al régimen del general Pinochet. Sin embargo, tales actores no parecen estar plenamente convencidos de la estabilidad y permanencia de las políticas del actual régimen. Respecto de los actores y situaciones internacionales, nos parece que, salvo el caso extremo de una guerra, se trata de factores que aunque importantes para la evolución probable del régimen militar-autoritario, no asumen un carácter decisivo. Es cierto que el gobierno militar chileno está bastante aislado y es presionado por actores y eventos externos, pero esas presiones parecen no llevar el peso suficiente como para determinar los eventuales desarrollos internos. El caso de las deterioradas relaciones entre el gobier-

⁴ Véase, por ejemplo, el libro de Fernando Dahse, *Mapa de la extrema riqueza (Los grupos económicos y el proceso de concentración de capitales)*, Santiago, Editorial Aconcagua, 1979.

no de Chile y Estados Unidos, parece señalar una cierta incapacidad de los factores externos para determinar un cambio o término del régimen militar chileno. Además, en el caso extremo de una guerra, chileno-argentina, por ejemplo, tampoco está claro si tal desgraciada eventualidad favorecería la consolidación o el término del régimen militar chileno. Si parece bastante evidente que el gobierno del general Pinochet ha utilizado las amenazas de una posible guerra para favorecer la solución de sus crisis internas y la consolidación de su liderazgo.

Al final de este breve listado de actores incluidos en la coalición de gobierno o que lo apoyan, debería añadirse ciertos grupos de sectores medios-medios, medios altos y mujeres. Sin embargo, debe decirse también que es difícil precisar con alguna certidumbre cuál es el nivel o grado de apoyo que el gobierno actualmente encuentra en ellos. En realidad, parece tratarse de actores que han sufrido intensos cambios en sus actitudes frente al gobierno durante el período en análisis. Pareciera que de actores activos y abiertos en favor del gobierno han pasado a ser más bien pasivos o incluso opositores frente a él, debido a las políticas que han afectado duramente sus intereses e ideas, como por ejemplo en la universidad, la administración pública, la salud, el transporte, la educación media, la vivienda y la organización gremial.

Por último, respecto de la coalición de gobierno cabe señalar que para ser actor en ella se requiere *incondicionalidad*. Es decir, se requiere la aceptación del modelo económico y de la represión que lo acompaña, como un todo; renunciar a la autonomía, a la crítica y la libertad política, sin distinguir matices entre lo bueno y lo malo del actual gobierno. En otras palabras, el gobierno exige conversión total al modelo y no se aceptan los conversos parciales o críticos.

La descripción que hemos hecho de los diferentes actores del gobierno militar-autoritario chileno no debe hacernos perder de vista el alto grado de concentración del poder en las fuerzas armadas y en el general Pinochet. El nivel superior de la élite gobernante —fuerzas armadas y derecha económica, tecnocrática, empresarial y financiera— *manda*, y está liderada o sometida al liderazgo del general Pinochet. En este sentido, puede decirse que todos los actores del interior de la coalición gobernante, por sobre sus matices y diferencias, parecen estar de acuerdo o aceptan que el general Pinochet es el líder intocable de la coalición, y una percepción política básica entre ellos es "con Pinochet todo, sin él nada".

Los demás actores individuales y grupales de la sociedad chilena deben sólo obedecer pasivamente o, en caso contrario, ser desactivados a través de variados e incluso sofisticados mecanismos de coerción. Debe decirse que tales mecanismos han sido efectivos para obtener una especie de "apoyo difuso", en todo caso pasivo, para el régimen. En efecto, al miedo físico (represión de la fuerza), económico (despidos, desocupación), al futuro (¿si se va Pinochet qué?), debe agregarse los niveles de extrema saturación política a que había llegado el país en el período pregolpe y una especie de hábil penetración ideológica que hace que sectores impor-

tantes de la población se preocupen y valoren cada vez más el orden, la tranquilidad, la seguridad y el consumo de bienes importados, que los tradicionales valores de libertad, justicia y participación generalmente atribuidos a la cultura política chilena. Finalmente, aunque no en importancia, contribuye a este apoyo difuso y pasivo del régimen militar la percepción de parte importante de la población —alimentada y aumentada por el gobierno y los medios de comunicación— de que no existe una alternativa política viable de remplazo.

El actor político oposición o disidencia incluye a todos los grupos sociales excluidos desde un comienzo o después del golpe, o que se han autoexcluido y no aceptan ser incondicionales del régimen militar ni participan en su evolución e intentos de consolidación. Todos los partidos políticos —a excepción de la derecha no democrática del Partido Nacional—, los dirigentes y militantes más comprometidos, así como los sectores más amplios de la población, pueden incluirse en lo que denominamos el actor político oposición.

La Iglesia católica chilena, como consecuencia de la situación de desconocimiento o violación de los derechos fundamentales de la persona humana, se va incluyendo de manera progresiva y creciente a la oposición. Sin embargo, es un actor que no acepta ser percibido ni parece percibirse a sí mismo como un actor privilegiado, y aunque dispone de un espacio político trata de no utilizarlo y de expresarse siempre desde y para una dimensión ética y de denuncia moral, especialmente en el terreno de los derechos humanos básicos.

Las organizaciones sociales como los sindicatos, gremios, grupos estudiantiles, etcétera, que mantienen y defienden su autonomía y no aceptan ser incondicionales del régimen también se incluyen en el actor oposición.

Nos estamos refiriendo al "actor oposición" pero en realidad debemos decir que no se trata de un solo actor sino de múltiples y variados grupos y personas. Se trata, por lo tanto, de una oposición que sufre las consecuencias de la heterogeneidad de sus componentes y de sus intereses e ideas. Es un actor que sufre también los efectos profundos y retardados de la crisis previa al quiebre de la democracia chilena, que se expresan en los altos niveles subsistentes de polarización ideológica (que el gobierno aprovecha), las ambiciones personalistas de algunos de los líderes políticos civiles del período democrático, la falta de fe en la proclamada adhesión democrática de algunos de los partidos políticos, las dificultades de asociación entre ellos y una cierta inhabilidad para cooptar otros eventuales opositores al régimen militar. No cabe duda, a este respecto, que existe una tensión aguda entre los grupos y partidos políticos más fuertes y organizados de la oposición, tanto en el interior de Chile como, más intensamente, en el exterior. Todos ellos en alguna medida y con algún grado de responsabilidad contribuyeron a la crisis de 1973 y ese pasado pesa en la forma de sospechas mutuas acerca de las respectivas conductas e intenciones políticas.

Estos y otros problemas explican en parte el largo tiempo que demora la expresión más organizada del actor oposición, las discrepancias entre ellos y la falta de lucidez de algunos grupos como el Partido Socialista o el MAPU,* divididos en múltiples facciones, las dificultades entre los grupos "radical", "social-demócrata", y "socialista democrático", las capillas y rencillas internas del Partido Demócrata Cristiano, o las declaraciones moscovitas del Partido Comunista de Chile (a propósito de la invasión soviética de Afganistán y las "explicaciones" de Leonid Brezhnev).

Sin embargo, junto a estos aspectos negativos del actor oposición, bien aprovechados por el gobierno militar, debe decirse, subsiste el hecho de que la coerción, ataque y persecución de todos los líderes políticos y la clase política chilena en general y la tendencia del gobierno a ampliar cada vez más tal actitud, son factores que tienden a crear una amplia solidaridad entre los perseguidos. En este sentido la situación política es cada vez menos ambigua y la exclusión de todos los políticos —excepto los de la derecha no democrática y los "nuevos" políticos— facilita o hace más simple la tarea de agrupar a la oposición y de definir a quienes la integran o pueden eventualmente integrarla, y, en el futuro, participar activamente en la restauración de la democracia, cuando tal proceso pueda iniciarse.

Finalmente, debe decirse que al actor oposición le ha faltado una cierta capacidad para abrir espacios sociales y políticos en que se pueda expresar la disidencia, plantear otras estructuras y valores que cuestionen globalmente al gobierno militar y que puedan constituirse en alternativa viable al régimen del general Pinochet. Esto es sin duda un aspecto clave, y la constitución, operación y trabajos ya terminados del denominado "Grupo de los 24", que incluye a más de mil destacados profesionales, dirigentes sindicales, líderes políticos, intelectuales y académicos constituye sin duda un hecho político de los más, o quizás el más relevante de los ocurridos en el sexenio militar.

Otro de los rasgos generales que caracteriza al régimen militar-autoritario chileno es que desde sus inicios ha tratado de promover la desmovilización y no participación (apatía) de la población. Esto es así no sólo respecto de los sectores que se oponen al actual gobierno sino, incluso, respecto de quienes lo apoyan. Un examen más atento y cuantitativo del período probablemente señalaría que son contadas las ocasiones en que el régimen ha promovido movilizaciones masivas de sus adherentes y simpatizantes. Tampoco existe un partido de gobierno, o, si todavía existe el denominado Movimiento de Unidad Nacional (MUN), poco se nota y poco poder está a su disposición. La carencia de movilización, participación y organización política del régimen plantea problemas de viabilidad a sus intentos débiles de institucionalización política y afán de permanencia más larga en el poder, sin necesidad de recurrir a la coerción.

La evolución del régimen señala que no se contemplan dinámicas de

* Escisión del Partido Demócrata Cristiano. Literal: tierra en lengua mapúche.

inclusión y cooptación de líderes y grupos sociales, sino que más bien el régimen tiende a mantener las exclusiones o a aumentarlas. La excepción a este carácter siempre excluyente del régimen militar la constituyen las fuerzas armadas mismas como mecanismos de movilidad social para algunos grupos sociales medios y bajos y los lugares nuevos del aparato de gobierno, como la Secretaría de la Mujer, la Secretaría de la Juventud, etcétera, en que algunos grupos e individuos encuentran algún acceso al poder. Sin embargo, el rasgo central del gobierno en este aspecto es su tendencia a la exclusión política y a la segregación social, que lleva a una estratificación social del tipo dicotómica que exacerba el conflicto social de clases existente en la sociedad chilena.

En suma, entonces, la probable evolución del régimen militar-autoritario chileno tiende, en lo económico, hacia un modelo capitalista puro, extremo, de máxima concentración del poder económico, que avanza siempre en la búsqueda de nuevas empresas y áreas en que satisfacer su afán de lucro. Tal evolución, en lo social, lleva hacia un aislamiento de los grupos, sectores, clases, incluso familias e individuos, en otras palabras, hacia la destrucción sistemática de toda la compleja y organizada red social intermedia de la sociedad chilena y, de hecho, hacia una exacerbación larvada de los conflictos sociales, en una lucha por la vida que se hace cada vez más intensa, se da en forma cada vez más aislada y provoca más conflicto, competencia y aislamiento.

La evolución política, por su parte, está caracterizada por la exclusión, el elitismo, el autoritarismo cercano al totalitarismo, el militarismo, tecnocratismo y personalismo de un régimen que para mantenerse en el poder tiene que recurrir a la coerción o mero y desnudo poder sin solucionar su crucial problema de la carencia o precaria legitimidad de que adolece.

III. El estudio de la toma de decisiones: aspectos teóricos

En la ciencia política contemporánea, una de las áreas que ha atraído bastante el interés es la del estudio del proceso de toma de decisiones. La toma de decisiones políticas —un aspecto crucial de todo sistema político— ha sido caracterizada como un proceso por el cual se escoge un problema como objeto de decisión, se formula un número limitado de opciones de solución, de entre las cuales se elige uno para su puesta en práctica o ejecución.⁵ Parece bastante claro hoy en día que un proceso de toma de decisiones políticas implica no sólo la definición de algo como “problema”,

⁵ Richard C. Snyder et al., *Foreign Policy Decision-Making: An approach to the Study of International Politics*, Nueva York, Free Press, 1962. Aunque el análisis de Snyder y sus colaboradores se centra en decisiones de política exterior, el enfoque utilizado es amplio y adaptable a otro tipo de decisiones políticas.

sino también la búsqueda de opciones de solución para el problema escogido.

Los orígenes intelectuales de esta aproximación al estudio del fenómeno político, denominado "del proceso de toma e implementación de decisiones políticas", son variados. Tales orígenes provienen desde la economía matemática, pasando por la moderna "teoría de los juegos", hasta el intento por vincular la toma de decisiones gubernamentales a las teorías económicas.⁶ También en la moderna administración pública se ha dado cierto énfasis y desarrollo al estudio y análisis de la toma de decisiones gubernamentales en una organización burocrática dada.⁷

El estudio de la toma de decisiones ha sido abordado también por la ciencia política, especialmente, aunque no exclusivamente, en su vertiente anglosajona, y en contextos de regímenes políticos abiertos, democráticos, en que la decisión es estudiada especialmente en relación a las elecciones, las votaciones parlamentarias, los votos de los jueces en las decisiones judiciales, la distribución de opiniones en la opinión pública.⁸

Desde tales vertientes intelectuales han ido surgiendo numerosas contribuciones al estudio de la política como proceso de toma de decisiones societales. Entre los autores modernos ya citados se destaca Herbet A. Simon. Simon criticó los supuestos racionales del siglo XVIII sobre el comportamiento decisorio. La teoría económica clásica daba por supuesto que quienes toman las decisiones conocen todas las opciones, aprecian el valor utilitario de cada una de ellas y poseen un esquema racional de preferencias aplicables a tales opciones. Simon propuso, en cambio, que el "supuesto de racionalidad" debía ser modificado y remplazado por el de "racionalidad limitada". La "racionalidad limitada" atribuible a sujetos que toman las decisiones sería un supuesto más adecuado a nuestro conocimiento actual acerca de los límites psicológicos y racionales de quienes toman las decisiones. Simon propondría también sustituir el modelo de "decisiones óptimas" de la teoría clásica por aquel de las "decisiones satisfactorias". Estas últimas son las que se dan en la realidad y son las que seleccionan la opción que parece cumplir ciertos requisitos mínimos, es decir, que son suficientemente buenas y no absolutamente perfectas. Estas decisiones no dependen de la disponibilidad de todas las alternativas,

⁶ Respectivamente, Daniel Bernoulli, "Exposition of a New Theory on the Measurement of Risk", en *Econometrica*, núm. 22, 1954, pp. 23-36; John von Newman y Oskar Morgenstern, *Theory of Games and Economic Behavior*, Nueva York, Wiley, 3a. ed., 1964; y Anthony Down, *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper, 1957.

⁷ Herbert A. Simon, *Administrative Behavior*, Nueva York, MacMillan, 2a. ed., 1961; y "Theories of Decision-Making in Economics and Behavioral Science", *American Economic Review* núm. 49, 1959, pp. 253-283; y *The New Science of Management Decision*, Nueva York, Harper, 1960.

⁸ Snyder, et al., *op. cit.*; Stephen K. Bailey, *Congress Makes a Law: The Story Behind the Employment Act of 1946*, Nueva York, Columbia University Press, 1950; Donald R. Matthews, *U.S. Senators and Their World*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1960; Angus Campbell et al., *The American Voter*, Nueva York, Wiley, 1960, etcétera.

de entre las cuales se elegiría la mejor, sino de las alternativas posibles, reales y disponibles efectivamente cuando se toma la decisión.

Snyder y otros han intentado por su parte unir los niveles psicológicos y sociológicos en la explicación del proceso de toma de decisiones. Aunque este esfuerzo y sus resultados son importantes e interesantes, está limitado por la relativa precariedad de los avances de la psicología (individuo que toma las decisiones) y la sociología (grupo u organización en que tales individuos operan). Además, no existe en este enfoque una concepción articulada acerca de la naturaleza del fenómeno político y de los procesos políticos básicos.

Harold D. Lasswell, por su parte, ha identificado y descrito siete funciones en el proceso de toma de decisiones:⁹

- La función de información es aquella que indica a los órganos decisorios los problemas que hay que resolver y facilita los datos respecto de esos problemas.
- La función de recomendación es aquella en la que se proponen las opciones alternativas de solución al problema escogido y/o detectado.
- La función de prescripción es aquella en que se selecciona de manera definitiva una opción que solucione el problema objeto de la decisión.
- La función de invocación es aquella en que se expone la opción ya prescrita.
- La función de aplicación es aquella en que los funcionarios ejecutivos y/o administrativos implementan la decisión en los casos particulares en que ella se aplica.
- La función de valoración es aquella en que se procede a evaluar la eficacia de la opción prescrita, invocada y aplicada, en términos de sus resultados.
- Y, finalmente, la función de término de la decisión cierra el proceso.

Esta descripción de un proceso de toma de decisión fue diseñada por Lasswell a partir del estudio de numerosos procesos y decisiones judiciales y ha sido aplicada en investigaciones posteriores, generalmente en contextos esencialmente jurídicos.

Los estudios de Lasswell y de otros han señalado que quienes controlan las funciones de información y recomendación están en una clara situación ventajosa. Como es bastante evidente de la exposición precedente, la mayoría de los estudios acerca de los procesos de toma de decisiones han sido llevados a cabo en contextos de regímenes democráticos.

Las decisiones políticas en realidad no se dan en forma aislada e independiente del contexto organizacional político en que existen y respecto del cual se refieren. Todas las decisiones políticas se adoptan en un contexto de organización política dado, que incluye reglas de procedimiento

⁹ Harold D. Lasswell, *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park, University of Maryland, 1956.

relativamente formales, ciertas normas de conducta, ciertas estructuras, valores, actores y procesos políticos relativamente estables.

De entre los muchos aspectos que es posible revelar para examinar cómo influye el contexto político autoritario chileno ya descrito en el proceso de toma de decisiones, en este trabajo me interesa particularmente la dimensión "concentración/desconcentración" del poder para tomar decisiones. Sin embargo, también me interesa examinar aspectos tales como el grado de pluralismo, de movilización, el carácter de la alianza de poder, el estilo y el proceso que han caracterizado la toma de decisiones en el régimen chileno. Todo esto será analizado respecto del caso de las actas constitucionales y de las matrículas de gracia de la Universidad de Chile.

Entre las muchas alternativas metodológicas posibles de elegir para este trabajo, he optado por aquella del estudio de caso de las decisiones específicas ya mencionadas. No tengo intención, ni posibilidades, de dar al presente trabajo una proyección teórica ni construir proposiciones hipotéticas rigurosas que posteriormente pudieran ser contrastadas empíricamente. Más bien quiero describir, de manera ilustrativa, el proceso de toma de decisiones en un contexto político militar-autoritario. Espero también que este estudio pueda servir como guía de futuras investigaciones que puedan emprenderse con más recursos y en un contexto más abierto a trabajos de este tipo.

IV. El primer caso: las actas constitucionales

Nos ocuparemos enseguida de las actas constitucionales dictadas por el gobierno del general Pinochet. Se trata de las actas constitucionales números 1, 2, 3 y 4. La número 1 del 31 de diciembre de 1975 creó el Consejo de Estado; las números 2, 3 y 4 fueron promulgadas el 11 de septiembre de 1976 y crearon las "bases esenciales de la institucionalidad chilena", "los derechos y deberes constitucionales", y "los regímenes de emergencia", respectivamente.¹⁰ No nos ocuparemos aquí de los contenidos de tales actas constitucionales sino del proceso de toma de decisiones que culminó con su promulgación.¹¹

¹⁰ Los textos de estas actas constitucionales se encuentran en Eduardo Soto K. y Gustavo Fiamma O., *Actas constitucionales, antecedentes y textos (actualizados al 30 de mayo de 1978)*, Santiago, Editorial Universitaria, s/f.

¹¹ Para análisis sustantivos del contenido de las actas constitucionales se pueden ver los siguientes trabajos: Gonzalo S. Heredia, "Actas constitucionales del 11 de septiembre de 1976". Revista *Mensaje*, núm. 253, octubre de 1976, pp. 463-465; Mario Rodríguez V., "La experiencia política chilena y las actas constitucionales", *Mensaje*, núm. 254, noviembre de 1976, pp. 554-560; y Andrés Barrientos P., "Institucionalidad: las personas y los gobernantes", *Mensaje*, núm. 261, agosto de 1977, pp. 401-405.

Alrededor de dos meses después del golpe militar que depuso al presidente Salvador Allende G. (1970-1973) y que instaló en el poder al general Augusto Pinochet U., se dictó un Decreto Supremo, el número 1064, publicado en el *Diario Oficial* del 12 de noviembre de 1973, por el cual el presidente de la junta de gobierno designó una "Comisión Constitucional". Esta comisión tenía por objeto estudiar y elaborar un nuevo proyecto de constitución para Chile.

El decreto citado designó como miembros de la Comisión Constitucional a los señores Sergio Diez U. (Partido Nacional), Enrique Evans de la Cuadra (demócrata cristiano), Jaime Guzmán E. (Movimiento Gremial), Gustavo Lorca R. (Partido Nacional), Jorge Ovalle O. (demócrata radical), Enrique Ortuzar E. (independiente de derecha-alessandrista), y Alejandro Silva Bascuñán (demócrata cristiano). Este grupo de personas designaría como presidente de la comisión a Enrique Ortuzar, y desde ese momento la comisión pasó a ser conocida como "Comisión Ortuzar". Además, la comisión constaba de un secretario, el señor Rafael Eyzaguirre E. (independiente de derecha, ex secretario de Legislación y Justicia del Senado).

La composición de la Comisión Constitucional era ya indicativa del tipo de alianza política que se iría perfilando más adelante. Se trataba de civiles ubicados en la derecha del espectro político partidario e ideológico chileno y a quienes las fuerzas armadas consideraban aceptables para colaborar con el gobierno militar. Más aún, tal alianza militar-derecha política se iría luego consolidando hacia una que incluiría más bien a la derecha económica y política *no democrática*.¹²

La iniciativa de la creación de la Comisión Constitucional y de sus trabajos habría correspondido al presidente de la junta de gobierno (el general Pinochet), con la adhesión de los otros miembros de la junta. El presidente de la junta más adelante pasaría a ser denominado como "presidente de la República", y a tener la más plena tuición de las tareas emprendidas por la Comisión Ortuzar.

Con la creación de la Comisión Constitucional comenzaba a ser claro también que la intención de la junta de gobierno no era el pronto regreso a la normalidad político-institucional quebrantada por la crisis de los años 1970-1973. Más bien podía percibirse una intención de permanencia prolongada, quizás indefinida, en el poder político, al proponerse que la Comisión elaborara una *nueva* constitución política.¹³

Las personas incluidas en la Comisión representaban bases ideológico-partidistas desde el centro-derecha hacia la derecha del espectro político

¹² Debe señalarse que después de la medida del gobierno militar de disolver los partidos políticos, Alejandro Silva B. y Enrique Evans de la C. renunciaron a la Comisión Ortuzar. Se incorporaron Alicia Romo, Juan de Dios Carmona y Raúl Bertelsen.

¹³ El Decreto Supremo núm. 1064, ya citado, expresaba en su número uno que la Comisión era designada "para que estudie, elabore y proponga un anteproyecto de una *Nueva Constitución Política del Estado* y de sus leyes complementarias". Mayúsculas en el texto. Las cursivas son nuestras.

chileno. No cabía representación de los sectores del centro-centro o el centro-izquierda (marxista o no marxista) del complejo escenario político chileno. En este sentido se trataba entonces de un "pluralismo limitado" —para utilizar la expresión de Juan J. Linz— pero tan limitado, que estaba en ese límite en que puede no tener sentido hablar de pluralismo. Como ha planteado Patricio Dooner, se trataba entonces de un caso en el cual el adjetivo ("limitado"), destruye al sustantivo ("pluralismo").¹⁴

La creación de la Comisión Constitucional, sus trabajos y su posterior dedicación a la formulación de las "actas constitucionales" están marcados entonces por la ausencia de pluralismo democrático. Sólo el líder político de la coalición (el general Pinochet) y un grupo muy reducido de asesores civiles (Enrique Ortuzar, Jaime Guzmán y Jorge Ovalle), en representación de grupos políticos ubicados en la derecha político-económica y básicamente antidemocráticos, han tenido iniciativa y acceso en el proceso de toma de decisión. Más específicamente, la demanda por el estudio y elaboración de "actas constitucionales" parece haber surgido directamente del general Pinochet a la Comisión Constitucional, pero a proposición de uno de sus asesores directos de la época, Jorge Ovalle Q., miembro también de tal comisión. La iniciativa surgió en el solo interés de comenzar a institucionalizar un régimen político hecho a la medida, para dar al menos una apariencia de legitimidad (legal) a la situación de autoritarismo político-militar implantado a la fuerza en una sociedad compleja, sofisticada y difícil políticamente como la chilena.

En este sentido puede decirse que no existió movilización política de apoyo o rechazo a la idea de las actas constitucionales y a sus eventuales contenidos sustantivos. Más bien el interés del régimen se centró —en estas y otras decisiones—, en desactivar, desmovilizar y desorganizar, con éxito relativo, a los sectores sociales y políticos tales como partidos, sindicatos, estudiantes, etcétera.

La idea de elaborar las actas constitucionales no surgió entonces desde las bases sociales y políticas, ni sería resistida o apoyada por grupos sociales y políticos amplios. Más bien surgió desde la cúspide, de manera vertical, concentrada en una persona y un muy pequeño grupo de personas que rodean y en alguna medida influyen en el líder.

Hasta fines del año 1975 nada se había planteado en términos de la institucionalización del régimen militar autoritario chileno. La Comisión Ortuzar trabajaba a ritmo lento en la elaboración de una nueva Constitución. El régimen militar operaba simplemente como un estado policial, sobre la base del Estado de sitio y el control omnipresente de la poderosa agencia denominada "Dirección de Inteligencia Nacional" (DINA).

En septiembre de 1975 se había anunciado el interés del gobierno por comenzar a "institucionalizar" la situación. En tal sentido el general Pinochet, en su Mensaje de 1975, anunció la dictación de actas constitucionales, al expresar que: "durante el año 1976 será aprobada una primera

¹⁴ Patricio Dooner y Edmundo López, *Totalitarismo y autoritarismo*, mimeo, marzo de 1976, p. 17.

fase del acuerdo fundamental que ordenará nuestra vida cívica, y cuya preparación continúa por parte de la Comisión Constituyente".¹⁵

En el interior de la Comisión Constitucional el anuncio del general Pinochet de que se dictarían tales actas, destinadas a remplazar en definitiva el texto de la Constitución de 1925 y sus reformas, provocaría reacciones encontradas. Así, el miembro de la Comisión, señor Alejandro Silva, discreparía de la idea de que fuera ella la que debería abocarse al estudio de las futuras actas constitucionales. Señalaría que debía distinguirse entre "el poder constituyente" asumido por la junta de gobierno y ejercido durante el período de emergencia y el poder que podría ejercer la sociedad chilena cuando estuviere en condiciones de expresar su voluntad. A su juicio la tarea de la Comisión Constitucional era la de preparar un proyecto de constitución para la etapa futura de normalidad. Para la etapa de la emergencia debía, en cambio, hacerse cargo de la tarea de redactar las actas anunciadas por el general Pinochet un equipo humano distinto al de la Comisión Constitucional.

Otro de los miembros integrantes de la Comisión, don Enrique Evans de la C., era de la opinión de que las actas constitucionales podían ser un instrumento de autolimitación del poder de la junta en el período de emergencia, pero no aceptaría participar en su elaboración. En cambio, los otros miembros de la Comisión Constitucional, los señores Diez, Ovalle, Lorca, Ortuzar y el ministro de Justicia, señor Miguel Scheitzer, además de ser partidarios de las actas constitucionales para ir moldeando la nueva institucionalidad que remplazaría a la Constitución de 1925, aceptarían que fuera la Comisión la encargada de darles forma.¹⁶ Esta discrepancia en el interior de la Comisión continuaría más adelante. En efecto, don Alejandro Silva B. se opondría a la publicidad que se daba a que la Comisión preparara actas constitucionales, y asimismo a que el presidente de la Comisión (Enrique Ortuzar) integrara otra comisión destinada a redactar el documento denominado "Objetivo Nacional" de Chile.¹⁷

Aun cuando existían estas perspectivas divergentes en el interior de la Comisión, una vez dictada el Acta Constitucional núm. 1, el general Pinochet insistiría en pedir a Enrique Ortuzar y Jaime Guzmán que la Comisión procediera a elaborar cuanto antes las actas constitucionales anunciadas en el Mensaje de 1975. Ante esta petición, la Comisión procedería a constituir una subcomisión integrada por Enrique Ortuzar, Jaime Guzmán y Jorge Ovalle. Otro de los miembros propuestos, Enrique Evans de la C., se negaría a formar parte de tal subcomisión.¹⁸

¹⁵ *Mensaje Presidencial*, 11 de septiembre de 1975, Santiago, Talleres Gráficos de Gendarmería de Chile, 1975, primeras páginas sin enumeración.

¹⁶ La relación de este párrafo y los precedentes se basa en las *Actas de la Comisión Constitucional*, Acta núm. 153 de la sesión del 23 de septiembre de 1975.

¹⁷ Acta de sesión núm. 156 del 7 de octubre de 1975 y núm. 176, del 23 de diciembre del mismo año.

¹⁸ Acta de la sesión núm. 227, de fecha 30 de junio de 1976.

Por otra parte, aun cuando se había adoptado el acuerdo de que debía mantenerse en secreto la promulgación de actas constitucionales para el 11 de septiembre de 1976, tal intención trascendería hacia la opinión pública. Así por ejemplo, Jaime Guzmán, uno de los prominentes miembros de la Comisión, señalaría en una entrevista que ésta se encontraba redactando diversas actas constitucionales, cuyo conjunto "constituiría el ordenamiento constitucional provisorio del país".¹⁹ Más aún, señalaría que además de las actas constitucionales números 2, 3 y 4, después habría otras actas, sobre "el poder judicial, la contraloría, la administración interna del Estado, etcétera".²⁰

Cuando el presidente de la Comisión Constitucional propuso que ésta debía abocarse a la discusión de las actas constitucionales preparadas por la subcomisión —específicamente del Acta Constitucional núm. 3— uno de los miembros de la Comisión (Alejandro Silva B.) haría abandono de la sala.

La Comisión adoptaría entonces la decisión de *no levantar actas* del debate sobre las actas constitucionales, excepto respecto de aquellos acuerdos que incidieran en las materias ya aprobadas para el texto de la nueva constitución definitiva que la comisión estaba elaborando.²¹

Sobre la base de tal procedimiento secreto adoptado, la Comisión seguiría elaborando las actas constitucionales números 2, 3 y 4, que serían promulgadas por el general Pinochet el 11 de septiembre de 1976. Estas actas emanaron directamente de la Comisión Constitucional, no fueron conocidas por el Consejo de Estado (el organismo creado en el Acta núm. 1) y fueron aprobadas y promulgadas por la junta de gobierno en su carácter de "Poder Legislativo y Constituyente".²²

Excepto por las discrepancias señaladas, que al parecer en un principio eran más de procedimiento que de fondo, de parte de los miembros de la Comisión, señores Enrique Evans de la C. y Alejandro Silva B., ésta parece haber funcionado con un alto grado de consenso interno. Este consenso les habría otorgado gran capacidad de iniciativa en la materia de actas constitucionales, tanto por la formulación sustantiva como para el proceso de decisión de su promulgación. También le habría dado a tales actas un grado de homogeneidad, independientemente de que se discrepe de sus contenidos centrales. A este consenso "casi unánime" en el seno de la Comisión Constitucional, se refiere Alejandro Silva B. en una entrevista concedida a la revista *Ercilla*, así como el reconocimiento de

¹⁹ Revista *Ercilla*, núm. 135, 30 de junio-6 de julio de 1976, artículo de Patricia Verdugo titulado "Los argumentos de Jaime Guzmán", p. 12.

²⁰ *Ibidem*, p. 13.

²¹ Acta de sesión núm. 244, 12 de agosto de 1976.

²² Véase *Mensaje Presidencial*, 11 de septiembre de 1976, Santiago de Chile, Talleres Gráficos Gendarmería, 1976, apartado "Ministerio de Justicia", subsección titulada "Labor desarrollada por la Comisión Constituyente", en que se señala explícitamente que las actas constitucionales números 1, 2, 3 y 4 promulgadas por el gobierno había sido "preparada por la Comisión de Reforma Constitucional", p. 468. Véase también, Revista *Ercilla* núm. 2 146, 15-21 de septiembre de 1976, p. 10.

que en lo sustancial las actas han recogido o aprovechado "parte de la labor efectuada por la Comisión encargada de redactar un anteproyecto de cuerpo orgánico completo".²³

El consenso, libertad e independencia con que se había trabajado en la comisión es también comentado por Enrique Evans de la C. Aun cuando señala que la promulgación de las actas constitucionales ha sido "una decisión política de la Junta de Gobierno", expresa que sus contenidos sustanciales le han sido propuestos —salvo algunos preceptos— por un "grupo especializado y autónomo que ha debatido largamente sus ideas".²⁴

En suma, la toma de decisiones de las actas constitucionales parece haber estado caracterizada por un alto grado de concentración de la iniciativa, los temas, los problemas, las alternativas y el tiempo de toma de decisión misma, en el líder de la coalición del gobierno militar autoritario, el general Pinochet, y un grupo muy reducido de civiles, entre los cuales destacan Enrique Ortuzar, Jaime Guzmán y Jorge Ovalle, quienes han tenido acceso e influencia directa en tal proceso.

Los grupos organizados de la base societal chilena o no han sido oídos o, cuando se les ha escuchado, no han tenido influencia real para cambiar el proceso de toma de decisión y/o el contenido de las actas mismas.

El caso de las actas constitucionales indica entonces que el poder de toma de decisión está más bien *concentrado* en el líder de la coalición militar-civil, autoritaria, pero que ha sido en alguna medida compartido con una élite civil, política e ideológicamente representativa más bien de la derecha no democrática chilena, que se vincula a esa otra élite tecnocrático-económica que acompaña al gobierno militar y que también es no democrática políticamente.

El líder de la coalición, el general Pinochet, es quien en definitiva ha tomado la decisión y la ha implementado con la colaboración de una élite civil muy reducida, en un proceso de deliberación no público, reclamando para sí todo el crédito de la iniciativa y de la implementación de la decisión.

V. El segundo caso: las "matrículas de gracia" en la Universidad de Chile

Nos referiremos enseguida a nuestro segundo caso de proceso de toma de decisiones: las matrículas de gracia en la Universidad de Chile. Se trata aquí de 156 matrículas de alumnos otorgadas por el rector-delegado de la Universidad de Chile al margen del proceso de selección para el

²³ *Ercilla*, núm. 2147, 22-28 de septiembre de 1976, artículo titulado "Encuesta, Las Actas del Once", p. 9.

²⁴ *Ibidem*, p. 10.

ingreso a la Universidad, especialmente en lo que se refiere a la prueba de aptitud académica y niveles de puntaje obtenidos en ella.

Los antecedentes reunidos indican que las solicitudes de matrículas de gracia provinieron de postulantes que habían obtenido puntajes mínimos en la prueba de aptitud académica. La aceptación de 156 de tales solicitudes hizo que otros tantos postulantes fueran admitidos en condiciones absolutamente irregulares en la Universidad de Chile, incluso en carreras para las cuales ni siquiera se habían postulado.

El origen de las peticiones de estas matrículas de gracia se encuentra en muchos casos en las mismas autoridades de gobierno, según denunciara un destacado líder civil pro gobierno militar, el señor Pablo Rodríguez G.²⁵ El examen de los antecedentes de las solicitudes de gracia comprueba que existen recomendaciones efectivamente provenientes de miembros de la junta de gobierno y altos oficiales de las fuerzas armadas y de orden, así como de personeros de movimientos "gremiales" que apoyan al régimen militar. Desde tales sectores militares y civiles surgieron las demandas por una decisión de aceptación de matrículas de gracia para que personas que estaban relacionadas con el régimen o que lo apoyaban ingresaran de manera irregular a la Universidad de Chile.

Tal demanda era dirigida al entonces rector-delegado de la Universidad de Chile, el coronel Julio Tapia F. El rector-delegado había sido designado en su cargo por el general Pinochet, en remplazo del anterior rector-delegado, señor Rodríguez Pulgar. El nuevo rector-delegado había adoptado como una de sus primeras medidas la petición de renuncia a sus cargos, por medio de una circular, a *todas* las autoridades de la Universidad. Se iniciaba así una segunda etapa de "depuración académica", que el influente diario *El Mercurio* había propiciado a través de varios editoriales.²⁶ Esta depuración en realidad ni siquiera era académica sino que estrictamente política, ya que la aceptación o rechazo de las renunciaciones exigidas dependía de criterios políticos, fundamentalmente si las personas eran o no clara, abierta y decididamente partidarias del régimen militar. Así, las personas a quienes no se aceptó la renuncia a sus cargos y las nuevas autoridades designadas en remplazo de las salientes, eran personas que no habían participado en el proceso de reforma universitaria ni en la lucha contra una Universidad comprometida con el gobierno de la Unidad Popular; se trataba, entonces, de personas con ideas acerca de la Universidad que pueden definirse como pre o antirreforma y políticamente partidarios incondicionales del gobierno militar. El cambio de autoridades impulsado por el rector-delegado Tapia Falk iría luego acompañado por una nueva etapa de expulsión de académicos estimados como peligrosos por su capa-

²⁵ Pablo Rodríguez G., artículo "Campaña contra un rector", diario *La Tercera*, 17 de mayo de 1976.

²⁶ Véase *El Mercurio*, artículos "En los 50 años de la Universidad Santa María", 25 de diciembre de 1975; "Buen empleo de recursos en la educación", 27 de diciembre de 1975 y "Universidad y civilidad", 11 de enero de 1976.

cidad de liderazgo y posiciones independientes y, en todo caso, no incondicionales de la junta de gobierno militar.

El rector-delegado Tapia Falk, autoridad de la Universidad, aceptaría las peticiones de matrículas de gracia, muchas de las cuales provenían de sus superiores jerárquicos en otros ámbitos institucionales y políticos. Tomaría entonces la decisión de admitir a 156 alumnos en circunstancias absolutamente irregulares.

Desde la base estudiantil de la Universidad de Chile surgiría el conocimiento y denuncia espontánea de la situación de matrículas irregulares en la Universidad. La nómina al menos parcial de tales matrículas fue recopilada por los propios estudiantes, quienes traspasarían la información recogida al profesor Danilo Salcedo. Al mismo tiempo los estudiantes se movilizarían en el interior de la Universidad de Chile, denunciando públicamente la decisión del rector-delegado e interpellando a los estudiantes partidarios del gobierno militar para que se pronunciaran ante tan irregular situación.

El profesor Danilo Salcedo, por su parte, terminaría de recoger los antecedentes completos de la situación y haría una denuncia pública en una carta dirigida al ministro de Educación Pública de la época, el contralmirante Arturo Troncoso Daroch. La carta-denuncia iba acompañada de la nómina completa de los estudiantes beneficiados por las matrículas de gracia. La carta-denuncia del profesor Salcedo expresaba, entre otras cosas, que le asistía el convencimiento de que estaría junto al ministro combatiendo la injusticia y el atropello que los hechos denunciados significaban para miles de jóvenes que podían exhibir mejores calificaciones que quienes ingresan a la Universidad vía influencias indebidas. La situación misma, seguía la carta, era contraria a los principios fundamentales en que descansaba el gobierno militar.

La situación de las matrículas de gracia pasaría así al más pleno conocimiento público. Numerosos profesores, investigadores y personeros universitarios serían entrevistados por los medios de comunicación y expresarían su desacuerdo con la decisión del rector-delegado de conceder matrículas de gracia.

En su primer momento, las autoridades de gobierno de la Universidad de Chile y grupos estudiantiles que apoyaban al gobierno militar trataron de justificar el procedimiento seguido por el rector-delegado aduciendo que había actuado dentro de sus facultades legales y reglamentarias, ya que el reglamento de matrículas de la Universidad admite situaciones excepcionales de ingreso sin cumplir los requisitos, especialmente aquel de la prueba de aptitud académica, como para los casos de extranjeros, profesionales, ciegos, etcétera. Pero este argumento era insostenible. Ninguno de los 156 matriculados por gracia estaba en las circunstancias excepcionales admitidas en la reglamentación vigente.

La argumentación antedicha daría paso entonces a otra decisión. El rector-delegado procedería a comunicar al profesor Danilo Salcedo que estaba despedido de la Universidad (carta del 8 de mayo de 1976). Las

razones expresadas para tal decisión serían que el profesor Salcedo había confeccionado la lista de alumnos aceptados por gracia, no había seguido el conducto regular y no había redactado su carta en los términos que reclama la jerarquía. Al mismo tiempo el general Pinochet declaró en una entrevista de prensa que había ordenado que se aplicara en las universidades de manera irrestricta el principio de igualdad de oportunidades.²⁷

El rector-delegado procedería a presentar su renuncia al cargo ante el general Pinochet, quien la aceptaría aun cuando expresando que el señor Tapia Falk había procedido dentro de sus facultades legales. La decisión del general Pinochet provocaría alguna disidencia en el interior de la coalición militar-civil e incluso de la misma junta de gobierno. En efecto, Pablo Rodríguez defendería la actuación del rector-delegado.²⁸ Asimismo, el entonces miembro de la junta de gobierno, general Gustavo Leigh G. (que en el momento de producirse estos sucesos y decisiones se encontraba en el extranjero) a su regreso haría declaraciones desfavorables a la medida adoptada por el general Pinochet.²⁹ El ministro de Educación, por su parte, haría hincapié en que el problema había quedado resuelto con la decisión del general Pinochet de que las matrículas de gracia quedarán de inmediato sin efecto, en su totalidad.³⁰

A pesar de esta declaración y de las instrucciones impartidas al respecto por el nuevo rector-delegado, el general Agustín Toro D., de hecho *más del 80%* de los estudiantes admitidos por gracia permanecían en la Universidad de Chile en noviembre de 1976. Estos estudiantes rindieron sus exámenes universitarios y la mayoría de ellos fueron reprobados por razones de bajo rendimiento académico. Algunos de ellos procedieron a cambiar de carrera o de universidad, ingresando nuevamente "por vía de gracia."

Los hechos descritos fueron denunciados públicamente desde la base estudiantil de la Universidad de Chile, pero las autoridades de la Universidad y del gobierno mantuvieron un absoluto silencio al respecto.

En suma, en nuestro segundo caso, la decisión adoptada de aceptar matrículas de gracia tuvo su origen en las demandas de autoridades del gobierno, militares y civiles. En este proceso existió movilización de apoyo a la demanda por parte de los peticionarios, pero que no se expresó públicamente sino a través de cartas, recomendaciones, etcétera, al rector-delegado. La decisión misma la adoptó la más alta autoridad de la Universidad de Chile, el rector-delegado, con plena concentración de poder, y pudo haber pasado inadvertida de no mediar la movilización de rechazo

²⁷ Diario *La Segunda*, 8 de mayo de 1976.

²⁸ Artículo de Pablo Rodríguez G., titulado "Incertidumbre en la Universidad", 24 de mayo de 1976, en el diario *La Tercera*.

²⁹ En definitiva el coronel Julio Tapia F. sería designado miembro de una "Comisión Legislativa", y en seguida enviado a la Asamblea General de las Naciones Unidas con rango de embajador.

³⁰ Revista *Ercilla*, 20 de mayo de 1976.

por parte de la base estudiantil, de un profesor (Danilo Salcedo), y otros que luego se sumaron a la denuncia y rechazo de tal decisión.

El estilo de la toma de decisión está también caracterizado por un alto grado de concentración de poder, tanto en el inicio y desarrollo como en el término de la decisión específica. Pero en este caso ocurrió que desde la base misma de la Universidad surgió un rechazo activo que puso límites a ese alto grado de concentración de poder de decisión. Este límite se expresó en que ante los hechos denunciados hubo que tomar otras decisiones tendientes a tratar de evitar que la oposición pudiera organizarse y movilizarse de manera más permanente y amplia, atrayendo a sus filas, dada la justicia de su causa, a sectores que se estimaban como importantes y proclives al gobierno militar.

De allí entonces las medidas o nuevas decisiones tomadas desde un lugar ubicado más alto en la pirámide de concentración de poder, el general Pinochet, para reparar las injusticias denunciadas aun cuando no se reconociera explícitamente que ellas se habían cometido. Sin embargo, en definitiva las nuevas decisiones no modificarían en lo sustancial la primera decisión tomada. Los efectos de esa decisión permanecerían. El denunciante principal quedaría removido de su cargo universitario. Los casos irregulares denunciados no serían reparados. Ante las nuevas denuncias que hacían referencia a este problema las autoridades optarían por el silencio. La autoridad designada por el gobierno en la Universidad y que fuera removida sería recompensada con otras designaciones. La concentración del poder arbitrario en definitiva se impondría, sólo que desde un nivel más alto.

VI. Algunas conclusiones tentativas

Este estudio del proceso de decisiones del régimen militar-autoritario chileno, en los casos de las actas constitucionales y de las matrículas de gracia en la Universidad de Chile, sugiere algunas conclusiones tentativas que estimo conveniente plantear.

El contexto político en que las decisiones se toman e implementan es de suma importancia. En definitiva las estructuras, los actores, el estilo, la organización, la situación, la secuencia, las ideologías prevalentes y las limitaciones (si es que existe alguna) en que se dan la toma e implementación de decisiones está determinado por el tipo de régimen político en que tal proceso ocurre. En este sentido pienso que las futuras investigaciones politológicas deberán hacer esfuerzos importantes para profundizar la descripción, análisis y explicación del régimen político militar-autoritario y tecnocrático chileno. Debe señalarse también este tipo de régimen político pone dificultades serias a la investigación politológica

dada la naturaleza cerrada, monoísta, inflexible y secreta que adquiere el fenómeno político y todos sus múltiples y complejos aspectos.

Del presente estudio surge la conclusión de que la toma de decisiones, al menos como aparece caracterizada a partir de los dos casos tomados, está marcada por la ausencia de pluralismo político. Sólo algunos grupos y actores están en condiciones de expresar sus ideas, intereses y demandas, y de esa manera influir en el inicio, desarrollo y término de los procesos de toma de decisión.

En el caso chileno, tales grupos son aquellos asociados e incondicionales del régimen militar autoritario y que se ubican en la derecha económica y política no democrática del escenario político partidista e ideológico chileno. La movilización y participación política de otros grupos o actores que no sean los ya mencionados no está permitida, es reprimida y, en caso de ocurrir, en definitiva no tiene influencia ni menos poder político para iniciar, diseñar o modificar las decisiones políticas.

El poder de inicio, desarrollo e implementación de decisiones políticas está altamente concentrado en las fuerzas armadas y un pequeño grupo de civiles y, en definitiva, en quien liderea la coalición (el general Pinochet) y un grupo de asesores más íntimos. La concentración del poder en un líder y en un pequeño grupo hace que el proceso de toma de decisiones esté caracterizado por un alto nivel de homogeneidad de los contenidos decisionales, aunque no parecen estar completamente ausentes las fragmentaciones y contradicciones en el interior de la coalición.

El alto grado de concentración del poder de decisiones políticas no significa necesariamente que las decisiones que se tomen sean buenas o adecuadas. Más bien la concentración de poder tiende a estar asociada con la corrupción y una alta probabilidad de que las decisiones sean malas o inadecuadas. Es sabido que la concentración jerárquica del poder da origen a serias dificultades de información, de recomendación de alternativas, de prescripción de soluciones satisfactorias, de aplicación y valoración de las decisiones tomadas. El caso chileno parece representar un extremo de concentración jerárquica de poder que muy probablemente esté asociado a tales dificultades y en el cual, además, no se reconoce que ellas existen.

El estilo de gobierno en materia de decisiones —como en otras— es elitista por excelencia. Mandan los de arriba, están arriba los que tienen poder y tienen poder quienes poseen la fuerza militar, el dinero o el conocimiento técnico especializado. Los demás están abajo y sólo deben obedecer pasivamente.

El estilo de toma de decisiones además de elitista es secreto, de tipo conspirativo. En cierto momento clave para la decisión final que será tomada, el proceso se vuelve secreto y lo conocen y tienen acceso a él sólo los iniciados, los que están dentro de Palacio y participan, directa o indirectamente, en la conspiración.

Finalmente, el proceso de toma de decisiones está caracterizado, en su evolución, porque el inicio, el desarrollo y término de la decisión están

altamente concentrados en el líder de la coalición de gobierno y en un muy reducido grupo de asesores militares y civiles. Es probable también que la influencia de los civiles en el interior del gobierno militar y en las fuerzas armadas mismas, sea ejercida a través de o por mediación de los generales más cercanos al general Pinochet.

En este sentido puede decirse que el proceso de toma de decisiones ha ido evolucionando hacia uno que se caracteriza por un alto nivel de concentración personalizada del poder. Cuando ha surgido algún límite a esta tendencia a la concentración del poder político, el proceso de toma de decisiones puede asumir, aparentemente, un curso diferente, pero en definitiva el alto nivel de concentración personalizada del poder es una característica del régimen que termina por imponerse.

Fuerzas armadas y gobierno militar: corporativización y politización castrense

Augusto Varas

El golpe militar de 1973 ofreció a las fuerzas armadas chilenas la oportunidad histórica para materializar sus tradicionales reivindicaciones corporativas, acalladas durante más de cuarenta años.¹ Sus autoimágenes institucionales, que las caracterizaban como síntesis de la nacionalidad y elemento fundamental e intocado del sistema de valores patrios, encontraron en ese momento las posibilidades de desplegar todas las potencialidades castrenses. Consegúan salir así de un involuntario ostracismo político.²

Sin embargo, después de ocho años de gobierno las fuerzas armadas se enfrentan a una realidad mucho más opaca que la posiblemente anticipada por su oficialidad y mandos. Dado el carácter que adoptó la insurrección cívico-militar y los rasgos que finalmente adquiere el régimen, las instituciones armadas enfrentan la deslavada realidad de desempeñar una función política que no se compadece ni es proporcional al desarrollo organizacional que han observado en estos años. Menos relación tiene con un idealizado modelo de sociedad alimentado por los valores constitutivos del ser militar.

Pasado un tiempo razonable de prueba, las fuerzas armadas comienzan a mostrar signos inequívocos de desazón y se preguntan acerca de la proyección y estabilidad del orden que han ayudado a instaurar.³ Después de un fuerte proceso de corporativización éstas pueden convertirse en un

¹ Un análisis del sistema valórico castrense en: Augusto Varas y Felipe Agüero, "El desarrollo doctrinario de las fuerzas armadas chilenas", *Documento de Trabajo*, FLACSO, Santiago, 1978.

² Cfr. Decreto Ley núm. 1. Allí se fundamenta el golpe indicando que "la fuerza pública, formada constitucionalmente por el ejército, la fuerza aérea, la armada y el cuerpo de carabineros, representa la organización del Estado... [y] su misión suprema es la de asegurar... [los] valores... superiores y permanentes de la nacionalidad chilena".

³ Cfr. Florencia Varas, *Gustavo Leigh. El general disidente*. Ed. Aconcagua. Santiago, 1979.

activo campo de lucha político, producto de las contradicciones que enfrenta el régimen militar.

La estabilización del régimen y de sus transformaciones requiere hoy día de una base política que aún no encuentra y cuya existencia dependerá del sistema de alianzas que éste establezca. En tal contexto, las fuerzas armadas son uno de los términos que cualquier ecuación política debe considerar. Sin embargo, el precio que una estabilización autoritaria o una real apertura democrática hará pagar a las instituciones castrenses será su mayor dependencia y control por los grupos civiles que dirijan tal alianza o coalición.

Las fuerzas armadas se enfrentarían así a una contradicción que las empuja directamente a la lucha política, en la cual deberán utilizar como armas la argumentación, los modelos alternativos, la viabilidad de las propuestas, su proyección y aceptación ciudadana.

De esta forma, cerraría un ciclo en el cual las instituciones armadas, que habían estado relativamente alejadas de la continuidad política, iniciarían una nueva fase en su desarrollo institucional.

I. El proceso de hegemonización institucional

A pesar de las apariencias, la consolidación hegemónica en el interior de las fuerzas armadas se produce con posterioridad al propio golpe militar. Contrariamente a las afirmaciones acerca de la larga preparación del quiebre constitucional,⁴ los antecedentes proporcionados por el senado estadounidense y el proceso de deliberación castrense durante los tres años del gobierno de la Unidad Popular, permiten afirmar el débil carácter institucional de la insurrección militar.⁵

La multiplicidad de grupos internos, la diversificada trama de influencias externas nacionales e internacionales, los abortados intentos golpistas, la acción casi unilateral de la armada durante los días previos y la no despreciable presencia de sectores tanto constitucionalistas como directamente partidarios de la gestión gubernamental, muestra que si bien hubo una coordinación de las actividades militares, el conjunto de elementos convergentes en el golpe militar no participaba plenamente de un mismo cuerpo doctrinario o ideológico. Si bien sus posiciones antigubernamentales les daba cierta unidad, éstas no bastaban para estabilizar una hege-

⁴ Cfr. Augusto Pinochet, *La hora decisiva*, Ed. Andrés Bello, 1980. En esta obra se afirma la larga preparación de la intervención militar, lo que es contradicho en la entrevista otorgada a las *Últimas Noticias*, 8 de agosto, 1974, "el pronunciamiento comenzó a planificarse el 20 de marzo".

⁵ Cfr. Senado de los Estados Unidos, *Covert Action in Chile*, Washington, 1975. Lo mismo se desprende de la afirmación de Pinochet, "si el 11 desobedece una sola unidad habría significado la guerra civil". *La Tercera*, 24 de agosto de 1975.

monía clara en su interior e impulsar un determinado modelo económico-social una vez logrados los objetivos insurreccionales.

Por tales razones, el golpe militar adquiere plenamente su carácter institucional después de un año de gobierno.⁶ Esta realidad va a determinar la evolución de las características institucionales durante estos años y ayudará a explicar, en parte, el actual sistema de contradicciones que enfrentan las fuerzas armadas.

En la medida que la dirección del movimiento insurreccional era disputada por los diversos sectores que apoyaron y estimularon la deliberación castrense tanto estos actores civiles como sus proyectos y propuestas políticas y económicas buscaban y encontraban interlocutores válidos en el interior de las fuerzas armadas. Dado que el proceso de hegemonía castrense se materializa a través de la consolidación de la verticalidad del mando, la continuación del proceso de deliberación castrense impedía tal hegemonización.

Esta situación se refleja claramente en las relaciones entre las diversas ramas de las fuerzas armadas, en las cuales inicialmente cada una de ellas reivindica una autonomía incompatible con la conducción unitaria del proceso posgolpe. En este contexto el alto mando del ejército logra resolver a su favor estas contradicciones apoyándose en un elemento propiamente corporativo, tal es la intransable primacía del ejército por sobre el resto de las ramas de las fuerzas armadas.

Además, era el ejército quien podría desempeñar de mejor forma las funciones represivas iniciales tanto por su presencia y cobertura nacional, lo que lo diferenciaba de otras ramas, como por su capacidad de enfrentar fuerzas irregulares y al mismo tiempo disuadir a otras ramas o a sectores de ellas evitando así un enfrentamiento entre iguales. Esto lo diferenciaba definitivamente del cuerpo de carabineros.

Así, el alto mando del ejército logra consolidar su dirección sobre el conjunto de las fuerzas armadas y su propia institución, en un solo proceso que refuerza ambos propósitos. De esta forma, recién en junio de 1974 la hegemonización interna puede considerarse relativamente clarificada, aun cuando no se ve automáticamente lograda, a través de la publicación del estatuto de la junta de gobierno.⁷ Paralelamente, la unificación del conjunto de los organismos armados bajo el Ministerio de Defensa y el ejercicio de la Dirección de Inteligencia Nacional por un

⁶ Cabe recordar la posición abiertamente autonomista del general Leigh y el accionar independiente de la fuerza aérea de Chile, expresados en los juicios públicos a los personeros de la UP.

⁷ Cfr. Decreto Ley núm. 527 (26 de junio de 1974), Estatuto de la Junta de Gobierno. Igualmente, los DL núm. 444, del 4 de mayo de 1974; y el DL núm. 646, del 17 de septiembre del mismo año, que incorporan al Ministerio de Defensa al cuerpo de carabineros y a la dirección general de Investigaciones. A su vez el DL núm. 521, del 14 de junio de 1974, unifica los servicios represivos en la DINA, la que si bien pasa a depender de Interior, es dirigida por un oficial general o superior de las fuerzas armadas en servicio activo.

oficial general o superior de las fuerzas armadas, le otorgan todo el poder al comandante en jefe del ejército y presidente de la junta de gobierno.

Este proceso de consolidación de la dirección superior de las fuerzas armadas tiene como efecto la creciente no deliberación de sus miembros y la rápida neutralización de oficiales y grupos castrenses capaces de cuestionar tal hegemonía. Ello se ve apoyado por la sistemática llamada a retiro de los oficiales superiores que constituyeron el núcleo de dirección de la insurrección militar lo cual deja al cuerpo de generales del ejército constituido por oficiales generacionalmente distantes de la dirección institucional. Ello aumenta el ascendiente de ésta sobre el resto del generalato con el consiguiente refuerzo de la hegemonía interna.⁸

Después de un año de gobierno militar, las tendencias internas comienzan a clarificarse estabilizándose una hegemonía que hasta el día de hoy permanece casi inalterada. Ello se vio posibilitado tanto por la fragmentación del bloque dominante y de las fuerzas de apoyo al régimen como por la aplicación de medidas represivas internas que llevaron a las fuerzas armadas a una nueva fase de no deliberación, ahora en el interior de otro esquema político-institucional y de un nuevo sistema de relaciones cívico-militares.

II. Corporativización institucional y segregación social

Las exigencias de dirección institucional y política tanto del Estado chileno como del conjunto de las fuerzas armadas generan una situación que se caracteriza por la creciente corporativización y la consecuente segregación social de sus institutos.

En la medida que el cuestionamiento a la hegemonía recientemente estabilizada podía gestarse a través de la crítica y confrontación de opiniones entre oficiales y clases asignadas a funciones de gobierno, el mando institucional comienza un persistente proceso de exclusión de las funciones de gobierno de otros miembros de las fuerzas armadas y, en el interior del ejército, se establece una drástica separación entre las funciones asignadas al mando institucional y aquellas de carácter estrictamente gubernamental.⁹

⁸ Cfr. Genaro Arriagada, "El marco institucional de las fuerzas armadas", trabajo presentado al taller "Seis años de régimen militar en Chile", Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, 1980. A los factores mencionados en el texto, el autor destaca la creciente inestabilidad de la carrera militar y su dependencia de la voluntad del alto mando.

⁹ Cabe destacar la importancia de CONARA, dirigida por un oficial superior designado por el presidente de la junta, respecto de la racionalización administrativa. Éste fue uno de los mecanismos que terminaron con el "cuoteo" institucional.

Estas medidas se explican a la luz de la pugna en el interior de las fuerzas de apoyo al régimen respecto del carácter del modelo a aplicar y, en consecuencia, respecto de las fuerzas sociales posibles de integrar a la gestión gubernamental.

Al igual que en el campo castrense, la dirección económica del país hasta abril de 1975 se caracterizó por un conjunto de políticas que intentaban estabilizar la situación económica sin alterar radicalmente la presencia de los diversos grupos y sectores que originaron el régimen.¹⁰ Tal pugna se expresó a través de diversos oficiales superiores que comenzaron a adoptar posiciones frente al curso económico y político a seguir. Por tales razones, la precaria unidad de mando sobre el conjunto de las fuerzas armadas lograda en el curso de 1974 peligraba al igual que los planes de estabilización económica.

El tratamiento económico intensivo de 1975 y la recesión que le sigue durante 1975 y 1976, se expresa en el interior de las fuerzas armadas bajo la forma de la consolidación del mando institucional y de la dirección del ejército y su alto mando sobre el conjunto de las instituciones armadas. De esta forma, las fuerzas armadas quedan definidas como el único soporte institucional estable del régimen y, aun cuando ellas no desempeñan las funciones tradicionales de una fuerza de apoyo, su función social en cuanto instituciones jerarquizadas, no deliberantes y obedientes, tiene una importancia política que se mantiene hasta la actualidad. Desde esta posición de poder político-militar, el alto mando ha podido variar políticas gubernamentales sin tener que pagar el costo de una sustitución del titular del mando institucional y del ejecutivo. En la medida que éste es plenamente autónomo en sus decisiones gubernamentales, no depende de alianzas ni acuerdos castrenses previos. En esa misma medida puede alterar el curso y ritmo de las políticas gubernamentales de acuerdo a su propio sistema de relaciones.

En la medida que la dirección de las acciones del ejecutivo no dependen del estado de las relaciones castrenses, y dada la total hegemonía de éste sobre el conjunto de las fuerzas armadas, su titular se ha convertido en un factor estable del juego político nacional adquiriendo cada vez más una capacidad de dirección sobre el conjunto de las materias bajo su competencia, impensable bajo otro esquema de relaciones militares.

Todo lo anterior ha sido posible gracias al carácter que han asumido las fuerzas armadas y a la función política y social que comienzan a desempeñar desde 1975.

a) *Crisis ideológica de las fuerzas armadas*

Aun cuando la doctrina de la seguridad nacional fue un importante elemento de legitimación, tanto interna como nacional, de las razones que

¹⁰ Cfr. Tomás Moulián y Pilar Vergara, "Ideología y política económica". *Estudios CIEPLAN*, núm. 3, junio de 1980.

movieron a las fuerzas armadas a la insurrección de 1973, no es menos cierto que este conjunto de elementos ideológicos no han alcanzado a permearse al conjunto de la sociedad chilena. El papel de los elementos propios de la doctrina de seguridad nacional apenas se ve expresado en algunas actividades publicitarias gubernamentales y en aquellos campos, como la educación, donde el gobierno puede definir algunos contenidos. Sin embargo, tales esfuerzos no llegan a constituirse en elementos valóricos de importancia nacional toda vez que se enfrentan con dos complejos ideológicos extraordinariamente más fuertes que los contenidos en tal doctrina. Nos referimos a la *ideología del mercado* que fundamenta y legitima al modelo económico y a la *ideología mercantil* que inunda la sociedad chilena con subproductos culturales. Frente a éstos, la doctrina, valores y creencias de las fuerzas armadas carecen de significación y no pueden aspirar a contrarrestar una dominación ideológico-cultural que tiene asiento en un dinámico proceso de transformación económica.

La *ideología del mercado*, con su insistencia en el tema de la libertad constituida en el terreno del intercambio económico, expresa importantes elementos culturales de la sociedad chilena que se ven distorsionados por esta ideología. Tal es el caso del acendrado ideal libertario que se manifiesta de diversas maneras en los más variados grupos sociales. En la medida que esta concepción de libertad y por ende de la democracia que se expresa en el campo político, social y económico carece de un sentido que trascienda la cotidianidad, ella se agota en su ejercicio mecánico sepultando los esfuerzos de quienes la quieren empapar de un determinado complejo valórico. Las instituciones armadas se ven, en consecuencia, estructuralmente incapacitadas para articular una respuesta de otro tipo. Sus contenidos ideológicos constitutivos ponen énfasis precisamente en el opuesto de la libertad formal. El sentido valórico de las afirmaciones autoritarias, verticalistas y estamentales capaces de definir un determinado liderazgo político, se ve impedido de encontrar especificidad en un contexto cultural cuyos soportes se nutren de la ideología del mercado.¹¹

Por su parte, la *ideología mercantil* se constituye como una infraideología, como un sedimento de valores y actitudes secretados por las actividades que sólo aspiran a la simple maximización de utilidades. Así, la sociedad chilena se inunda de mercancías ideológicas, transnacionales y autóctonas, que inhiben todo intento de hegemonía sustantiva. Los elementos ideológicos castrenses no sólo son incapaces de neutralizar su presencia sino que los miembros de las fuerzas armadas en cuanto individuos son consumidos por ella. En la medida que las instituciones armadas acceden a niveles de consumo superiores a la media histórica, esta ideología mercantil barrena el arraigo social institucional de una doctrina que ya no tiene la capacidad de fundar un nuevo orden.

Esta crisis ideológica se expresa institucionalmente en las actividades de la Academia Superior de Seguridad Nacional (ASUSENA). Creada en di-

¹¹ Cfr. Norbert Lechner, "El proyecto neoconservador y la democracia", *Documento de trabajo*, FLACSO, 1981.

ciembre de 1974 por orden del presidente de la junta de gobierno, comenzó sus actividades con el propósito de homogeneizar la perspectiva de los altos mandos institucionales respecto del conjunto de materias gubernamentales. Acceden a ella los oficiales de estado mayor que han sido asignados para desempeñar funciones en el gobierno.

Un somero análisis de sus actividades muestra que los propósitos iniciales de constituir un foco de creación intelectual castrense de nivel superior ha dejado el paso a las funciones de ideologización de los altos mandos por parte de los ideólogos civiles del régimen. De esta forma, si bien la ASUSENA expresa en términos institucionales la hegemonía lograda por el alto mando del ejército en el período antes señalado, también expresa el fracaso del intento castrense de fundar las bases doctrinarias e ideológicas del gobierno militar. Su función le es arrebatada por aquellos ideólogos del mercado que intentan aplicar tales formulaciones al plano político y social.¹²

Una impotencia ideológica similar se observa en el terreno de las formulaciones doctrinarias en el interior de las propias fuerzas armadas. La seguridad nacional como doctrina e ideología legitimadora del golpe militar pronto aparece como un elemento poco consensual y altamente controvertido. Así, las formulaciones que al respecto difunden las distintas ramas de las fuerzas armadas difieren en materias de importancia y se constituyen en enfoques alternativos desde los cuales pueden formularse modelos políticos y sociales altamente diferenciados.¹³

A su vez, en el interior de los institutos castrenses se dan diferencias significativas toda vez que el proceso de formulación doctrinaria sólo comienza con fuerza a partir de 1974. Por estas razones no es de extrañar que recién en 1978 la Academia de Guerra del ejército cuente con un manual de seguridad nacional como texto base de los oficiales de estado mayor. Igualmente, la apreciación sobre las derivaciones de los contenidos de la seguridad nacional es evaluada de diversa manera, en algunos casos restringiéndola al terreno propiamente militar, en otros extendiéndola al campo político nacional.

Si se compara la importancia ideológica de las fuerzas armadas en países como Argentina, Uruguay, Brasil y Perú, entre otros, con el papel de las instituciones armadas chilenas en este terreno, se puede apreciar la enorme distancia entre ellas y el peso político diferencial que las primeras han asumido como instituciones de la defensa.

Este factor de incompatibilidad ideológica entre la principal fuerza de soporte del régimen militar con el resto de los sectores y grupos de apoyo, le presenta a las fuerzas armadas y al propio bloque dominante una contradicción que comienza a notarse cada vez con mayor nitidez. Tal con-

¹² Tal fue el sentido de las conferencias de Gordon Tullock en la ASUSENA en diciembre de 1980.

¹³ Un análisis de las divergencias doctrinarias y las diversas tendencias en el interior de las fuerzas armadas en Fernando Bustamante "El discurso militar", manuscrito no publicado.

tradicción se expresa, junto a otras causas y factores, en la actual pugna entre "privatistas" y "estatistas" que encuentra en las fuerzas armadas un eco y una significación que es proporcional a la frustración institucional en estas materias. Como veremos más adelante, esta contradicción se constituye en una de las principales fuentes de conflicto que pueden llevar a las fuerzas armadas a una nueva fase en su desarrollo institucional.

b) Modernización y profesionalización

Aun cuando no hay una secuencia temporal entre la crisis ideológica de las fuerzas armadas y su proceso de modernización y profesionalización observado en estos últimos años, se puede afirmar que su relativo fracaso como fudadoras de un nuevo orden social —precio por la unidad de dirección y verticalidad del mando— apoyó y profundizó las tendencias corporativas. Otros factores de importancia que influyeron y reforzaron un mayor desarrollo de las actividades propiamente militares fueron el incremento sustancial del gasto de defensa, la importación masiva de armamento moderno y la puesta en alerta de sus instituciones frente al peligro bélico con países limítrofes.

El control absoluto del Estado y la prácticamente discrecionalidad en la asignación de recursos para las instituciones armadas se ha expresado en un incremento sustancial del gasto militar en este período (cuadro 1). En 1973, especialmente en el segundo semestre del año, el gasto militar se incrementa en un 44.4% alcanzando los 575 millones de dólares. Los fondos aumentan nuevamente en 1974 a un 72.3%, llegando a los 991 millones de dólares.¹⁴ A pesar de que durante 1975 y 1976 disminuye o aumenta levemente el presupuesto militar, producto de la fuerte restricción del gasto fiscal, se observa un sustancial incremento en la importación de armamento durante 1976. Así, el enorme impacto que tuvo la reasignación de recurso para las instituciones armadas se materializó en el aumento sostenido de su contingente (cuadro 1).

La incorporación masiva de armamento moderno no sólo significó un aumento del gasto en personal sino que implicó un conjunto de nuevas construcciones, material logístico, entrenamiento, capacitación y sistemas de apoyo para los nuevos modelos. En la medida que muchos de éstos requerían instalaciones de apoyo y reparación especialmente diseñados para ellos, el costo inicial se expresó en las subidas sumas destinadas a las instituciones armadas. Esta consideración es de importancia puesto que permite apreciar que el aumento del gasto y de la importación de armas entre 1976 y 1978 tuvo un impacto interno mucho mayor que el ocurrido durante 1973-1974 en la medida que las inversiones iniciales en instalaciones ya estaban hechas y el costo marginal de mantención era decreciente.

¹⁴ Es necesario recordar que Carabineros e Investigaciones se incorporan al presupuesto de Defensa recién en 1975.

Cuadro 1

GASTO MILITAR E IMPORTACIÓN DE ARMAS, 1976-1978

Años	Gasto militar ^a		Importación armas ^b		Personal ^b (miles)
	Mills. US\$ 1973	% Aumento	Mills. US\$ 1977	% Aumento	
1969	236	—	16	—	70
1970	323	36.8	15	-6.2	70
1971	330	2.1	44	193.3	70
1972	398	20.6	14	-68.2	75
1973	575	44.4	93	564.2	75
1974	991	72.3	85	-8.6	90
1975	768	-22.5	22	-74.1	110
1976	786	2.4	137	522.7	111
1977	883	12.2	60	-56.2	111
1978	1284	41.3	46	-22.3	111

FUENTES: ^a SIPRI, *Yearbook 1970*, Taylor and Francis, Londres, 1980.

^b ACDA, *World Military Expenditures and Arms Transfers, 1969-1978*, us Government Printing Office, Washington, 1980.

De esta forma, las fuerzas armadas reciben un reiterado estímulo a su modernización y consiguiente profesionalización, el cual si bien se ve congelado posteriormente, producto de las medidas económicas, vuelve a adquirir fuerza a raíz del incremento de las tensiones internacionales. Así, en 1976 la importación de armas tiene un nuevo salto destinándose 137 millones de dólares para estos efectos, lo cual va a presionar el presupuesto en defensa en los años posteriores. Aun cuando la compra de armas tiene su punto más alto en 1976, sólo algunas de ellas son pagadas al contado, tal como sucedió en 1973-1974 y en el caso de los cien aviones Hunter F-56 comprados de segunda mano a la India en 1979. No obstante, el resto de las compras de ese segundo período es realizado con créditos internacionales (cuadro 2).

Cuadro 2
IMPORTACIÓN DE ARMAS, 1976-1980

<i>Países</i>	<i>Aviones</i>	<i>Blindados</i>	<i>Barcos y submarinos</i>	<i>Mísiles</i>
Alemania Fed.		.....	2(1980)	CNE*(1977)
Argentina	15(1976)	.....	.....	.....
Brasil	38(1977-80)	30(1978)	10(1977)	.....
Canadá	6(1977)	.....	.....	.....
España	10(1978y80)	.....	.....	.....
Estados Unidos	58(1976y78)	.....	.....	.....
Francia	46(1976,77y80)	90(1976)	.....	428(1976y1979)
India	100(1979)	.....	.....	.....
Israel	.....	6(1979)	.....	150(1976)
Italia	.....	.....	.....	CNE*(1977)
Sudáfrica	.....	.....	.....	6(1980)
Suiza	10(1979)	.....	.....	.....
TOTAL	283	133	12	578

FUENTE: Centro Documentación SIPRI, marzo de 1981.

* CNE: Cantidad no especificada.

El estímulo institucional recibido por *el conjunto* de las ramas de las fuerzas armadas durante este período se da en el contexto anteriormente analizado de creciente hegemonía del alto mando del ejército. Desde este punto de vista, el proceso de modernización y profesionalización ocurrido durante estos años refuerza la dirección institucional, incrementando los niveles de corporativización a niveles difícilmente comparables con el pasado.

Esta nueva realidad para las fuerzas armadas significa que su reinserción en la sociedad chilena, iniciada en sus aspectos políticos, se ve retrotraída hacia etapas anteriores con la consiguiente segregación social de sus institutos. El efecto conjunto y combinado de un nivel de consumo muy superior a la media histórica, de la disponibilidad de armamento moderno y de la preparación para un eventual conflicto bélico ejercen una fuerza sobre sus institutos difícil de contrarrestar. Por tales razones es perfectamente posible comprender cómo las discrepancias en el interior

de la junta de gobierno, que estallan en 1978, no logran alterar la firme base de poder que el alto mando del ejército continúa ejerciendo hasta hoy.

De esta forma, modernización y profesionalización implican un refuerzo del nuevo estado de no deliberación y obediencia de las instituciones armadas. Ello proporciona estabilidad al mando superior y al mismo tiempo flexibilidad para disponer libremente de ese recurso político en el momento necesario.

Este proceso de corporativización se diferencia del observado en el período 1931-1973 en la medida que durante esos años las fuerzas armadas se reinsertaron como instituciones en la vida del Estado, marginando a la civilidad de sus principales actividades.¹⁵ A diferencia de esa etapa, si bien las fuerzas armadas se reincorporativizan en el actual período, el proceso de inserción institucional se ve más bien detenido.

De 1931 a 1973 las fuerzas armadas habían iniciado un persistente proceso de relación con el conjunto del Estado chileno. Sus conexiones institucionales llegaron hasta áreas tan lejanas de su competencia como el deporte y la recreación. Sin embargo, la tendencia que se podría haber pensado se iba a profundizar, considerando la experiencia histórica, se ve frenada tanto en relación con el ritmo observado en el pasado como en relación a las posibilidades reales de "inundar" a la sociedad civil.¹⁶ La presencia castrense en el resto de las actividades del Estado sólo tiene algunas prolongaciones más allá de las existentes en 1973 y que se explican fundamentalmente por las necesidades del proceso represivo. Así, desde el Ministerio de Defensa se controla el conjunto de las telecomunicaciones y se le dan mayores atribuciones a cada rama para supervisar sus respectivas áreas a través de la dirección de Aeronáutica, del Litoral, de Fronteras, e Instituto Hidrográfico de la Armada.

De las nuevas actividades en las cuales están representadas *institucionalmente* las fuerzas armadas se pueden mencionar la Comisión Nacional de Energía Nuclear, de Energía, del Cobre y de Reforma Administrativa, y la Corporación del Cobre. Igualmente, se insertan en actividades de comunicación de masas tales como Radio Nacional y el Consejo de Censura Cinematográfica. En todo caso, estas dos últimas actividades sólo muestran la precariedad de la función ideológica que terminan desempeñando.

Junto a la modesta extensión del campo de atribuciones de las fuerzas armadas, comparada con la discrecional asignación de fondos públicos, se constata que éstas no permean al Estado con su ideología corporativa. Si bien éste adquiere características fundamentalmente represivas,¹⁷ no se

¹⁵ Un análisis más detallado en: Augusto Varas, Felipe Agüero y Fernando Bustamante, *Chile, democracia, fuerzas armadas*, FLACSO, Santiago, 1980.

¹⁶ Sobre este aspecto un análisis en profundidad en: Augusto Varas, "La intervención civil de las fuerzas armadas", manuscrito no publicado.

¹⁷ Un estudio de las características del Estado de excepción en: Hugo Frühling, "La evolución del aparato del Estado en Chile. Del Estado de compromiso al Estado

implementa, hasta la Constitución de 1980, un modelo de relaciones cívico-militares distinto al existente de facto. Así es como el proyecto de Ley de Seguridad Nacional, terminado en 1976 por mandos castrenses, no logra ser considerado. Desde este punto de vista, la presencia militar en el Estado se ve reducida a las funciones técnicas realizadas por CONARA y al papel político-militar que desempeñan los intendentes uniformados.

La ausencia de una penetración institucional en el Estado y en la administración pública, desestimulada por las razones político-institucionales antes analizadas, inhibe la capacidad de fundar un nuevo orden por parte de las fuerzas armadas. Ello, junto al creciente proceso de modernización y profesionalización, tiene por efecto un cierre corporativo que culmina en las actividades bélico-industriales.

Las crecientes dificultades políticas internacionales y la imposibilidad de seguir financiando un gasto en armas como el observado, lleva a las fuerzas armadas a iniciar un proceso de industrialización bélica de relativa importancia que les abre amplias perspectivas de desarrollo. A medida que la base de sustentación del alto mando del ejército tanto sobre su institución como sobre el resto de las fuerzas armadas pasa por mantener el nivel logrado de crecimiento de la capacidad bélica, las posibilidades de estabilización económica, que es otro elemento de su sustentación, se ven amenazadas. Para conjurar este peligro se inicia una actividad de "sustitución de importaciones bélicas" que comienza a adquirir cierta importancia. Todo ello contradiciendo flagrantemente los postulados fundamentales que guían la política económica del régimen hasta este momento.¹⁸

En 1973 Chile tenía una capacidad limitada de producción de armamento y no exportaba equipo militar. El país producía el fusil FN-FAL de 7.62 mm. y la ametralladora de cañón pesado FN de 7.62 mm. Todos los otros fusiles, ametralladoras, subametralladoras, cañones antiaéreos, morteros, fusiles sin retroceso y obuses eran producidos por Dinamarca, Suiza, Francia, la República Federal Alemana y Estados Unidos. Igualmente, el equipo aéreo y naval era importado, aun cuando la fuerza aérea y la marina tenían capacidades para mantener y reparar material aeronáutico y naval. En consecuencia, si bien Chile era importador neto tenía las capacidades mínimas para desarrollar una industria militar de mayor envergadura. Esto fue posible como producto de las peculiares condiciones

autoritario", mimeógrafo, 1980; y, del mismo autor: "Disciplinando la sociedad. Estado y sociedad civil en Chile, 1973-1978", trabajo presentado a la Primera Conferencia General de la Asociación Chilena de Investigaciones para la Paz (ACHIP), *Las Acacias*, 2-3 de julio de 1981. Frühling indica que las transformaciones ocurridas en el aparato del Estado han sido menores y se han orientado a descentralizar la ejecución de políticas y centralizar su definición. Esto ha implicado una mayor capacidad de control del conjunto de la ciudadanía por parte del Estado, lo que en un contexto de incremento de las medidas y leyes represivas ha significado un mayor nivel de represión institucionalizada.

¹⁸ Este análisis ha sido tomado de: Augusto Varas, "Relaciones Hemisféricas e Industria Militar en América Latina", *Documento de Trabajo*, FLACSO, 1981.

políticas nacionales e internacionales que ha enfrentado en los últimos ocho años.

Los *Astilleros y Maestranzas de la Armada* (ASMAR) se establecen como una entidad estatal autónoma que en la actualidad es capaz de reparar buques de guerra, mercantes, pesqueros y buques-factoría. Asimismo, ASMAR puede construir buques y embarcaciones de desembarco hasta 50 mil TDW y plataformas de prospección petroleras. En este momento ASMAR cuenta con 4 500 empleados incluyendo técnicos en electrónica y propulsión naval. Igualmente, cuenta con talleres propios de fundición y laboratorios. En el marco de la colaboración con Francia, la Armada inició la producción bajo licencia de dos buques de desembarco "BATRAL" (Bateau de Transport Légère) con capacidad para una compañía de infantería, cinco carros de combate y otro material. El BATRAL está armado con dos cañones de 40 mm., dos morteros de 81 mm. y dispone de una pista para helicópteros.

Las *Fábricas y Maestranzas del Ejército* (FAMAE) en conjunto con el *Comando Logístico de la Fuerza Aérea* y la empresa privada *Sociedad General de Comercio* (SOGECO) han desarrollado una moderna ametralladora de alta precisión. El arma denominada "Grúa Uno" está compuesta de un carro de transporte, que se acopla a los vehículos, tiene dos tubos de 20 mm. y puede disparar casi mil proyectiles por minuto.

Un convenio similar entre el ejército y la empresa privada local se estableció en 1978 cuando el gobierno chileno encargó a algunas empresas privadas la fabricación de armas, como una manera de romper el bloqueo impuesto por las fuentes tradicionales de abastecimiento. La industria de explosivos "Cardoen" fabrica en la actualidad carros blindados "Mowag", con licencias suizas, aptos para el transporte de tropas y para apoyar acciones bélicas una vez equipados con armamento liviano.

Por su parte, la *fuerza aérea* ha ensamblado los primeros "Mirage 50" comprados a Francia y ha procedido a la construcción del avión "Pipper Dakota" armado completamente en el país con el 50% de piezas norteamericanas, porcentaje que se reducirá durante los próximos años. Este avión, apto para entrenamiento de vuelo instrumental y enlace, prepara las condiciones para llevar a cabo un proyecto más ambicioso como es la fabricación del avión a reacción para entrenamiento avanzado y combate "CASA-101 Aviojet" español.

De esta forma, las instituciones armadas chilenas incursionan en nuevos proyectos de investigación y desarrollo con contrapartes israelitas y sud-africanas, lo cual les abre nuevos horizontes institucionales al romper el aislamiento internacional en que habían estado durante los últimos años.

Estos desarrollos muestran que las tendencias a la creciente corporativización tienen una base material que, en el caso de las fuerzas armadas se traduce en la necesidad de una segregación social, lo que se expresa en la idea de un *ejército profesional*.

Coincidiendo con la incorporación de nuevos equipos bélicos se critica la existencia de un ejército que tenga como base el reclutamiento obli-

gatorio que sólo dura dos años.¹⁹ El cuestionamiento a este tipo de organización se fundamenta en la escasa permanencia del contingente reclutado; el gasto que ello implica y la consiguiente destrucción y desperfectos del armamento; la falta de mística y el peligro de la infiltración; la necesidad de una mayor dedicación y profesionalización. Comparando con el personal permanente de la marina, fuerza aérea y Carabineros, al igual que en el caso de países como Canadá, Inglaterra, Australia y Nueva Zelanda, se afirma la necesidad de un ejército con "una especialización aún mayor para enfrentar con buen éxito la guerra contemporánea. Esta especialización la entrega el profesionalismo... con ello se abarca toda la gama de 'ocupaciones' de la profesión militar".²⁰

Aun cuando tales posiciones no se han traducido en una política institucional, se podría indicar que la restricción de las plantas complementarias y algunas reducciones de personal ocurridas en los dos últimos años, además de ser producto de restricciones fiscales reales, se explican a la luz de tales orientaciones.

En suma, la crisis ideológica de las fuerzas armadas como elemento fundador de un nuevo orden; la marginación de la acción política de sus institutos y la simultánea función de apoyo al régimen; la corporativización acelerada por el aumento de sus medios y recursos, en un contexto de conflictos limítrofes, dan cuenta en gran parte de las tendencias a la segregación social y al mismo tiempo muestran el papel que puede jugar en su interior la disputa entre las fracciones de apoyo al régimen. En la medida que las fuerzas armadas comiencen a incorporarse a la acción política, producto de las contradicciones en el seno del bloque dominante, en ese mismo momento comenzará a debilitarse su función de soporte del mismo.

III. Contradicciones y alternativas a la hegemonía institucional

Las principales contradicciones que enfrentan hoy día las fuerzas armadas se dan en el contexto de la crisis política nacional. Sin entrar en detalles, ésta se podría resumir en la creciente tensión entre los sectores empresariales que quieren transferir la totalidad del poder político al capital privado y los grupos ideológicos que intentan retener el control estatal del

¹⁹ Cfr. teniente coronel Jorge Muñoz Pontoy, "¿Ejército profesional?", *Memorial del Ejército*, núm. 387, enero-abril de 1976. Cabe destacar que las fuerzas armadas chilenas, desempeñando la función política de soporte del régimen, no se "politizan" y, por el contrario, aspiran a un mayor nivel de profesionalización. Esto las diferencia radicalmente, por ejemplo, del caso argentino. Cfr. Guillermo O'Donnell, "Modernización y golpes militares. Teoría, comparación y el caso argentino", *Desarrollo Económico*, núm. 47, oct.-dic. de 1972.

²⁰ *Ibid.*, Muñoz Pontoy.

país.²¹ Privatistas y estatistas enfrentan una misma limitación: carecen de una base social y política lo suficientemente amplia para lograr sus propósitos. Los primeros la buscan intentando una alianza de centro-derecha. Los segundos, a través de la creación de un movimiento de apoyo a la gestión militar.

En este contexto las fuerzas armadas quedan enfrentadas a una encrucijada. Por una parte, sus tendencias estatistas tienden a predominar so pena de perder el control de los recursos del Estado y amenazar su autonomía corporativa frente al peligro de nuevas formas de control civil. Por otra parte, la incorporación activa al juego político que ello implica tiende a debilitar el carácter funcional que han tenido hasta este momento, con el consiguiente cuestionamiento de la hegemonía del alto mando del ejército.

Esta contradicción se establece en un marco jurídico, la Constitución de 1980, que le da a las fuerzas armadas la posibilidad de jugar un papel político activo en términos institucionales. Así, los comandantes en jefe deben ser nombrados por el presidente entre los cinco oficiales de mayor antigüedad por períodos de cuatro años; sólo podrá removerlos con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional donde éstos constituyen mayoría; a su vez este Consejo tiene las facultades de nombrar dos miembros del Tribunal Constitucional, dictar su propio reglamento, cumplir tareas de asesoría, recabar información a las autoridades sobre la seguridad exterior e interior del Estado y representar su opinión ante cualquier autoridad establecida por la Constitución.²² Así, en un momento de crisis de la autoridad que actualmente ejerce el presidente y los altos mandos institucionales, las fuerzas armadas tienen la posibilidad de desempeñar un papel político autónomo en la medida que se mantengan tales reglas constitucionales. En todo caso, cualquier modificación de estos preceptos deberá ser producto de negociaciones previas en las cuales las fuerzas armadas tienen un peso de indiscutible magnitud.

Por las razones anteriores, mientras permanezcan las bases de inestabilidad del régimen, las fuerzas armadas se verán crecientemente comprometidas en la lucha política. En esta misma medida, las perspectivas de cualquier fuerza política nacional pasan por la presencia que sus posiciones y modelos económicos, sociales y políticos alternativos tengan en el interior de las instituciones armadas. De esta forma, las fuerzas armadas chilenas pueden pasar de un estado de no deliberación y obediencia, a constituirse en un estratégico campo de lucha. Indudablemente, una mayor unidad del bloque en el poder podría alterar el curso de los acontecimientos. Por el contrario, su debilitamiento y la activación de las fuerzas armadas por parte de otras fuerzas políticas podría abrir perspectivas junto a otros factores, a una real democratización del país.

²¹ Un análisis más en detalle de este aspecto en: Augusto Varas, "Crisis política y alternativa democrática", *Materiales de Discusión*, FLACSO, 1981.

²² Cfr. Grupo de Estudios Constitucionales, "La Constitución de la junta militar", *APSI*, núm. 94, 10 de marzo de 1981.

Las transformaciones del Estado chileno bajo el régimen militar

Pilar Vergara

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³ T. Moulián y P. Vergara, "Estado, ideología y políticas económicas en Chile: 1973-1976", *Documento*, Santiago, CIEPLAN, 1979. Durante los primeros años de la experiencia, los sectores próximos al régimen se muestran reacios a calificarlo de "revolucionario" por considerar que el término estaba muy "desprestigiado". En 1977, empero, comienza a decirse cada vez con mayor frecuencia que las transformaciones económicas impulsadas por el gobierno militar constituyen cambios revolucionarios. Desde 1979 en adelante se admite y proclama que la experiencia tiene el carácter de una "verdadera revolución".

⁴ M. A. Carretón y T. Moulián, "Procesos y bloques políticos en la crisis chilena, 1969-1973", *Documento de Trabajo*, Santiago, FLACSO, 1977.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I. Las transformaciones en las funciones económicas del Estado

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Reestructuración capitalista y papel del Estado

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 1

INDICADORES DEL TAMAÑO DEL ESTADO

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

^a Excluye servicio de la deuda pública.

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

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

—PCB: ODEPLAN.

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

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

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

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

Cuadro 2

EMPRESAS Y BANCOS CONTROLADOS POR CORFO

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

^a Previsto.

^b A la caída en septiembre del régimen de la Unidad Popular.

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

^d Corresponden a sociedades que por problemas financieros y/o legales aún no han sido restituidas a sus propietarios.

^e Corresponde a empresas en las cuales CORFO tiene participación accionaria en el capital social y a filiales de filiales CORFO.

^f Bancos en que restan por vender paquetes accionarios.

FUENTE: CORFO, Gerencia de Normalización de Empresas.

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

Cuadro 3

SIGNIFICACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA* (porcentajes)

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

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

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

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

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

CPGB: ODEPLAN, *Cuentas Nacionales*.

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

Cuadro 4

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

	Composición						Tasa de variación promedio anual	
	1969	1974	1975	1976	1977	1978 ^a	1969/1974	1974/1977
Administración pública	2.1	9.2	8.3	8.5	7.7	6.7	11.3	-17.3
Economía	50.6	55.6	54.2	57.0	45.6	52.6	8.4	-27.6
--Agricultura y pesca	11.6	6.0	4.0	6.2	6.7	7.2	-6.8	-20.0
--Industria y comercio	14.5	18.9	22.1	25.1	12.7	22.9	12.2	-32.2
--Minería	0.9	0.3	0.5	—	0.0	0.0	-13.5	-69.1
--Obras públicas	20.8	29.3	26.7	24.3	25.2	21.7	13.9	-26.4
--Transporte y comunicaciones	2.8	1.0	0.7	0.8	0.6	0.6	-13.7	-35.1
--Energía	0.1	0.1	0.2	0.3	0.4	0.2	10.5	12.9
Social	42.1	35.2	37.6	34.6	46.8	40.7	2.7	-15.0
--Salud	2.1	0.8	0.9	1.0	0.5	0.6	-12.5	-35.2
--Educación	4.3	1.6	2.7	2.1	4.4	2.8	-13.3	9.6
--Asistencia social y trabajo	0.6	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	-31.6	-36.7
--Previsión social	6.5	4.1	7.6	5.3	7.5	6.3	-3.1	-5.3
--Vivienda	28.6	28.8	26.3	25.4	32.3	29.6	6.5	-19.6
--Otros	0.0	0.0	0.0	0.7	2.1	1.4	6.0	232.8
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	-9.2	22.7

* Considera la inversión pública en moneda nacional y extranjera, excluido el servicio de la deuda pública.

^a Considera sólo la inversión en moneda nacional.

FUENTES: —Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto, *Balances consolidados del sector público*.

—Contraloría General de la República, *Informe sobre la gestión financiera del sector público*.

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

Por otra parte, los gastos públicos en los sectores productivos disminuyen fuertemente su participación en el gasto total (cuadro 5).²² Tendencias similares se observan al examinar la evolución del empleo. Entre 1973 y 1978 la fuerza de trabajo nacional creció en un promedio anual de 2.5% y la ocupación de 1.1, pero el empleo público disminuyó a una tasa anual de 5.4% (cuadro 6).

Cuadro 5

COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO ^a (porcentajes)

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

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

^b Comprende los subrubros minería y energía.

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

²² El análisis de la evolución de los gastos sociales se realiza en el examen de las funciones redistributivas del Estado. Lo mismo ocurre en lo relacionado con el empleo en el sector público en las funciones sociales.

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

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

* Corresponde a empleo presupuestado según la Ley de Presupuesto.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

de modo de poner los recursos externos al servicio de un incremento de la tasa de inversión.¹⁸

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Finalmente, la apertura irrestricta de la economía a la inversión extranjera ha significado que el Estado renuncie a su papel regulador y negociador frente al capital foráneo. La dicitación de un nuevo estatuto para la inversión extranjera²² garantizó a ésta un tratamiento uniforme respecto del capital nacional.²³ Cabe concluir entonces que el aparato estatal no sólo se ha jibarizado sino que, además, ha ido perdiendo su capacidad de conducir y controlar la marcha de la economía y del proceso global de acumulación.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 7

COMPOSICIÓN Y EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS (porcentajes)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 8

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

	Total		Per cápita	
	1974	1977	1974	1977
Salud	94.2	100.7	103.1	116.4
Educación	98.1	10.44	107.4	110.7
Asistencia social y trabajo.	104.2	081.3	114.0	556.6
Previsión social	75.7	87.3	82.9	100.9
Vivienda y urbanismo	129.0	69.9	141.2	80.9
Otros	146.6	1,208.7	160.5	1,397.8
TOTAL	92.1	97.0	100.8	112.2

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

Población: INE.

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

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

²⁹ Las viviendas iniciadas en 1979 fueron sólo 275.

³⁰ Cabe señalar, sin embargo, que la edificación en industria, comercio y establecimientos financieros ha ido en constante aumento. De un promedio anual de 333 mil y 230 mil m² en 1965-70 y 1971-73 respectivamente, aumenta a 470 mil entre 1974 y 1978.

Cuadro 9

EVOLUCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO EN LOS SECTORES SOCIALES ^a
(Índice, 1970 = 100)

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

^a La información está referida al mes de diciembre. La de 1979 constituye una estimación.

^b No considera el personal docente por hora de clase.

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

Cuadro 10

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

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

* Corresponde a la edificación aprobada en ochenta comunas seleccionadas.

FUENTE: INE, *Boletín de Edificación*.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El ejercicio del poder constituyente por parte de la junta implica de hecho la derogación orgánica de la Constitución Política de 1925, la que en parte ha sido remplazada por las actas constitucionales de 1976 y 1977, también modificables por decreto si la propia junta lo considera necesario.⁵⁵ Con ello desaparece toda norma objetiva e impersonal en la generación del poder político y en el ejercicio y límites de las facultades de las autoridades de gobierno.

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

⁵⁵ Con la promulgación de las actas constitucionales números 1, 2, 3 y 4 la situación pareció cambiar. Sin embargo, el análisis acucioso de sus disposiciones revela que no contienen ninguna limitación efectiva al poder de la junta de gobierno. Ellas crean el Consejo de Estado (Acta núm. 1), que en la práctica constituye un mero órgano consultivo del presidente de la república y que está integrado por personas designadas por él; establecen que la soberanía reside en la nación (Acta núm. 2) o mejoran la regulación de algunos derechos individuales (Acta núm. 3), pero contienen disposiciones que sólo son procedentes en la medida que sean compatibles con las normas legales que rigen en situaciones de emergencia. Por último, el Acta Constitucional núm. 4 crea un nuevo ordenamiento jurídico para los regímenes de emergencia. F. Adelmar, "Estado de Derecho en Chile", *Revista Mensaje*, 284, noviembre de 1979.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

² Ciertos sectores sociales que tuvieron una participación decisiva en el derrocamiento del gobierno de la Unidad Popular, como los transportistas, los pequeños comerciantes o los médicos se fueron convirtiendo, en la medida que la política económica implementada perjudicaba sus intereses materiales, en críticos de la ausencia de representación. Ese es el modo en que se plantea para ellos el tema de la democracia, como reivindicación de espacio para la expresión de sus intereses.

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

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

En comparación con la constitución del 25, el régimen político que se propone en el proyecto fortalece el poder de las fuerzas armadas, a las que transforma en custodias del “orden institucional de la República”. Fortalece también las atribuciones del Ejecutivo, en desmedro del Parlamento y de la Corte Suprema, sin crear ningún contrapeso al poder del presidente de la república. Reconoce, aunque de manera muy ambigua, los partidos políticos y consagra una serie de disposiciones destinadas a regular la intervención del Estado en la economía y a asegurar la autonomía del Banco Central para el manejo de la política monetaria y cambiaria. Al mismo tiempo, era un sistema de sufragio que en la práctica excluye la representación de las minorías.⁴⁸

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

Los cambios económicos y políticos suscitados en la organización y funciones del Estado no pueden ser comprendidos en toda su significación si no se analizan las transformaciones que éste ha producido en el ámbito cultural. En efecto, ¿cómo podrían un modelo económico excluyente y concentrador del ingreso y la riqueza y un esquema político-autoritario que niega toda forma de representación de intereses resultar compatibles con los hábitos, los valores y la mentalidad democrática e igualitarista tan profundamente arraigada en la sociedad chilena? La pregunta se plantea no sólo respecto de las clases subordinadas, sino también de los dominantes y de sus grupos aliados. Otro tanto ocurre con las fuerzas armadas: ¿cómo logran éstas hacer compatible la ideología militar, especialmente sus ideas sobre las relaciones entre defensa nacional y desarrollo, la doctrina de la Seguridad Nacional, que sirve de inspiración al proyecto político-institucional, y las concepciones ultraliberales del equipo civil que maneja la política económica?⁴⁹

El carácter revolucionario del proyecto global de dominación que se

⁴⁸ F. Adelman, “Proyecto Nueva Constitución”, *Revista Mensaje* núm. 274, noviembre de 1978.

⁴⁹ Los contenidos ideológicos de lo que se da cuenta aquí aparecen sistemáticamente en discursos y documentos de distintas autoridades económicas y políticas del régimen, y en especial en el proyecto de Nueva Constitución, por lo que se prefirió evitar referencias constantes a textos y fuentes que habrían recargado en exceso el trabajo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁹ Documento, "Objetivo nacional del gobierno de Chile", diciembre de 1975.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵² T. Moulián, "El futuro de la democracia en América Latina", mimeo., *Seminario de Relaciones Internacionales*, FLACSO, 1979.

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

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

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

La compatibilización entre ambas corrientes ideológicas, que permite conciliar el liberalismo económico con el autoritarismo político, parece darse básicamente a través de una reformulación de ciertas nociones de la doctrina de la Seguridad Nacional, a partir de categorías conceptuales propias del liberalismo económico.⁵⁸ Por una parte, a través de la primacía adjudicada a la libertad económica por sobre la libertad política, ambas concepciones coinciden en asignar al Estado el papel de guardián del orden público. Éste se convierte en condición de la libertad, justificándose así el control que asume sobre todas las actividades e instituciones de la sociedad civil, con excepción de las económicas.

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

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

⁵⁸ Al respecto, véase P. Moulián y P. Vergara, "Estado, ideología y políticas económicas en Chile: 1973-1978": Brunner, "La concepción autoritaria del mundo".

IV. Conclusiones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La clase obrera en el nuevo estilo de desarrollo: un enfoque estructural*

Javier Martínez

Eugenio Tironi

Introducción

La teoría de la expansión creciente de la clase obrera, de su peso cada vez mayor en la sociedad y en la economía y de su carácter de soporte del antagonismo fundamental del capitalismo (y portadora al mismo tiempo del único proyecto histórico consecuente para su superación), pareció por largo tiempo tener base empírica en lo que constituía el modo de desarrollo característico de Chile. Su validación no parecía requerir de complejas fundamentaciones teóricas, en la medida en que, desde la década de los años treinta en adelante, el propio desenvolvimiento de la historia parecía afinar sus premisas: el despliegue de la industrialización, el afianzamiento de un mercado nacional para sus productos, la diversificación y ampliación del sistema productivo, la creciente interdependencia entre las actividades económicas, la expansión del empleo industrial, la progresiva concentración urbana y las tendencias a la socialización de la vida colectiva,¹ eran todos elementos que hacían asimilable el desarrollo del capitalismo en Chile al modelo típico-ideal que la economía política clásica ofreciera del desarrollo de este modo de producción.

* Este artículo es una síntesis de un libro de los autores, de próxima aparición, realizado para el Programa de Economía del Trabajo de la Academia de Humanismo Cristiano (Santiago).

¹ Estos rasgos constituyen lo que en la literatura latinoamericana sobre el desarrollo ha sido denominado el "modelo de crecimiento hacia adentro" o de "industrialización desde el Estado vía sustitución de importaciones". Véase, entre otros, Hirschman (1968), Tavares (1964), Cardoso y Faletto (1969) y, para el caso de Chile, Pinto (1964 y 1970), Aranda y Martínez (1970). El paradigma se encuentra en los trabajos de la CEPAL (1965 y 1963).

El modelo debía quizás adecuarse a las complejidades de una economía dependiente y heterogénea, dinamizada por el Estado; pero continuaba siendo la base del razonamiento teórico (y especialmente político) de los sectores que buscaban un cambio social de signo socialista: parecía, en efecto, que solamente el reconocimiento en esa interpretación podía dar respaldo a la idea de que un programa de ese carácter era "objetivamente" viable: el mecanismo ideológico parecía, entonces, dar mayores fundamentos a la política que el análisis riguroso de los hechos.²

Las tesis mecanicistas sobre el desarrollo de la clase obrera y de la potencialidad de transformación histórica derivada de su propia ubicación y dinámica estructural, han tenido como se sabe dos grandes vertientes en el pensamiento socialista: la primera, vinculada a la tradición de la socialdemocracia alemana (principalmente a Kautsky), que sostiene que el acceso al poder de la clase obrera es ineluctable justamente por ser el capitalismo un modo de producción extraordinariamente dinámico y expansivo. La segunda, vinculada a la tradición bolchevique, que afirma el imprescindible acceso al poder por parte de la clase obrera en las áreas subdesarrolladas precisamente por lo contrario, es decir, porque el capitalismo allí sería capaz de provocar un crecimiento acelerado de la base económica. Las versiones latinoamericanas de estas corrientes son ampliamente conocidas.³

La experiencia chilena reciente, sin embargo, vuelve a poner en evidencia que existen caminos alternativos de desarrollo y profundización de las relaciones sociales capitalistas; caminos que no implican, al mismo tiempo, el crecimiento de sus propios "sepultureros", como llamaría Marx a la clase de los obreros modernos en su célebre "Manifiesto Comunista"; ni un estancamiento económico que encontraría su solución solamente a través de la revolución proletaria.

El régimen militar que rige al país desde el golpe de Estado de 1973 ha implementado un estilo de desarrollo que pretende sustituir globalmente el modelo de "crecimiento hacia adentro", en un esfuerzo por asegurar la pervivencia del amenazado sistema capitalista chileno. Su implementación ha significado la reducción del tamaño del Estado y la centralización del poder económico en grupos privados, la apertura de la economía al exterior y la liberalización de los mercados para efectivizar —por su intermedio— tanto la reasignación de recursos conforme a las "ventajas comparativas" de Chile en la economía internacional, como una distribución del ingreso "racional", no interferida por presiones políticas

² Los más destacados esfuerzos de las ciencias sociales latinoamericanas en las dos décadas recientes estuvieron orientados a discutir la validez de este modelo clásico de interpretación: en el campo específico de la estructura social sobresalen los estudios de Slavinsky (1965); Cardoso y Reyna (1968); Quijano (1970) y Nun (1972). Lo curioso fue, sin embargo, la escasa incidencia de esos trabajos en las formulaciones programáticas de las fuerzas políticas de signo socialista.

³ Un interesante estudio crítico al respecto puede encontrarse en Fernando Mires (1977).

(de masas) canalizadas por el poder público (Ferrer, 1981 y Foxley, 1980). Como resultado, se ha generado un sistema dual con un segmento dinámico localizado en ciertas actividades primarias de exportación (y, en un grado menor, en la producción de servicios y bienes durables dirigidos a una concentrada demanda interna); mientras la industria se sitúa, en general, en el polo más deprimido, afectada por su escasa aptitud exportadora y por la desprotección arancelaria.

En esta experiencia se constata, por lo tanto, que la expansión y profundización del capitalismo van de la mano con una tendencia al desmantelamiento de la industria, a la reducción cuantitativa de la clase obrera, a la agudización de su heterogeneidad interna y al debilitamiento de su peso estratégico en la sociedad. Al trasladarse la dinámica del crecimiento hacia actividades primario-exportadoras con alta renta diferencial y poca absorción de mano de obra, y hacia las actividades comerciales y de servicios, los sectores que aumentan su peso en la estructura, en cambio, son los desempleados, las capas vinculadas al empleo informal y las fracciones independientes de la pequeña burguesía. Desde el punto de vista estrictamente estructural, en consecuencia, las tesis mecanicistas sobre el desarrollo de la clase obrera y la potencialidad de transformación histórica que de éste se derivaría, se ven fuertemente debilitadas; ni la clase obrera crece su importancia, ni la crisis de este capitalismo está "a punto de producirse" como efecto de su propia reproducción.

Parece pues necesario indagar sobre la evolución real de la estructura social chilena y reflexionar además sobre el problema de la constitución de un movimiento social antagónico al capitalismo en estas condiciones históricas. Este artículo se limita, sin embargo, estrictamente a un *análisis estructural* de las condiciones de la clase obrera y de cómo éstas se han visto modificadas en los últimos años.⁴ Para ello centraremos nuestra atención en cuatro tipos de variables: i] la magnitud de la clase obrera; ii] su importancia en la generación del producto nacional; iii] su localización estratégica en el sistema económico; y iv] sus grados de homogeneidad o heterogeneidad interna. Diremos así que el peso de la clase obrera en la estructura económica es mayor cuanto más numerosa sea la masa de población obrera, mayor la participación de las actividades propiamente productivas (industria, minería, agricultura y construcción) en la generación del producto nacional, más centrales en el sistema económico los sectores o actividades que ocupan proporcionalmente mayor cantidad de obreros en sus producciones y más homogéneas las condiciones de existencia de estos últimos. La situación inversa señalará un peso menor de la clase obrera en la estructura económica. Como ya se ha señalado, nuestra conclusión es, justamente, que la clase obrera en Chile tiene un

⁴ Con *análisis estructural* hacemos mención al estudio de los *escenarios* en que actúan los agentes sociales y que en cierto modo los determinan. No hay en este artículo un análisis de los agentes sociales y de sus interrelaciones.

peso *decreciente* y que ésta es una característica propia del actual estilo de desarrollo impuesto desde el Estado.

Naturalmente, no se deriva de aquí que la alternativa socialista “esté más lejos” que en el pasado: tal problema tiene que ver sólo de modo muy indirecto con la estructura y se plantea más bien en el nivel del desarrollo de los agentes sociales y sus interrelaciones —es decir, en el nivel de la política. Lo que se pretende mostrar es, en cambio, cómo *la evolución concreta de la estructura vuelve al mecanismo contra su propio argumento*.

La magnitud de la clase obrera

Desde 1930 hasta 1950, la clase obrera chilena alcanzó un espectacular crecimiento como resultado de un proceso de industrialización expansivo que desarrolló principalmente los sectores productores de bienes-salarios, altamente intensivo en mano de obra.⁵ Éste crecimiento pasó a moderar su ritmo en la década 1950-1960 y, estadísticamente al menos, inició una declinación a partir de entonces. Parece claro, sin embargo, que en esta declinación pueden distinguirse dos fases distintas y que la línea demarcatoria se sitúa en 1973 con la redefinición del estilo de desarrollo capitalista impuesta por el régimen militar.

Si definimos la pertenencia a la clase obrera con base en la realización de trabajo productivo simple, remunerado bajo la forma salario, podemos tener una idea cuantitativa acerca del desarrollo de la clase obrera haciendo uso de la información censal.⁶ El cuadro 1 permite apreciar estas tendencias para las tres décadas comprendidas entre 1950 y 1980: como se ve con claridad en la primera línea del cuadro, la proporción de la clase obrera en la población económicamente activa pareció disminuir drásticamente su importancia desde 1960 en adelante; hacia 1979, en efecto, su magnitud era inferior en 40% a la que representaba en 1960. ¿Qué procesos explican esta disminución?

Si se examinan las cifras más de cerca, se constata que esta tendencia a la disminución ha sido en gran medida efecto de la baja relativa de los *obreros agrícolas* en el conjunto de la población activa: la línea 1.a del cuadro 1 muestra, en efecto, que la proporción de estos trabajadores dis-

⁵ Alguna información a este respecto puede consultarse en J. L. Sadie (1962).

⁶ Se han utilizado para estos efectos los cuadros correspondientes a la distribución de la población económicamente activa según grupos de ocupación y categoría en la ocupación, tomando en cuenta que ella incorpora de hecho también una clasificación confiable de la rama de actividad económica.

minuyó en la población activa en 2.5 veces a lo largo del período considerado. Ahora bien, en esta fuerte contracción intervienen por su parte dos tipos de procesos sociales:

Cuadro 1

MAGNITUD DE LA CLASE OBRERA EN CHILE, 1952-1979 (% SOBRE LA PEA)

	1952	1960	1970	1979*
I. PROPORCIÓN CLASE OBRERA	40.4	40.7	32.5	24.8
a) Obreros agrícolas/PEA	18.2	17.7	12.1	7.2
b) Obreros no agrícolas/PEA	22.2	23.0	20.4	17.6
II. TRABAJADORES AGRÍCOLAS				
a) Obreros agrícolas/PEA agrícola ..	64.2	64.0	57.7	41.7
b) Cta. Prop. agrícolas/PEA agrícola ..	24.2	23.1	26.9	40.9
III. TRABAJADORES MANUALES NO AGRÍCOLAS **				
a) Según rama de actividad				
a.1 Industria	80.4	85.2	82.8	76.4
a.2 Minería	85.7	84.1	83.8	76.4
a.3 Construcción	84.6	91.1	86.7	85.6
a.4 Transportes	69.6	74.0	71.6	71.4
b) Según estatus jurídico				
b.1 Empleados	8.3	10.3	17.8	17.7
b.2 Obreros	71.7	71.6	63.4	53.0
b.3 Otros	20.0	18.2	18.8	29.3

* Sobre total de ocupados; no se dispone de información censal para años recientes; los datos provienen de encuestas a una muestra nacional de hogares, de base censal.

** Sobre total de población activa en el sector.

FUENTE: Dirección General de Estadísticas, Instituto Nacional de Estadísticas, *Censos de Población y Vivienda* para 1952, 1960 y 1970; *Encuesta Nacional del Empleo*, 1979.

El primero es, obviamente, el proceso de *urbanización*, que ha hecho disminuir a casi la mitad la proporción de la fuerza de trabajo total empleada en la agricultura (línea 1, cuadro 2). Este es un proceso que, en principio, debiera aislarse de las modificaciones de peso relativo de las clases sociales agrarias y, por esta razón, no nos detendremos aquí mayormente en él.

Cuadro 2

DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LA FUERZA DE TRABAJO. 1952-1979

	1952	1960	1970	1979
1. Agricultura, silvicultura, caza y pesca ..	30.1	27.7	21.2	15.6
2. Minas y canteras	4.7	3.8	3.0	2.1
3. Industrias manufactureras	19.0	18.0	16.6	16.3
4. Electricidad, gas, agua	1.0	0.8	0.7	0.8
5. Construcción	4.8	5.7	6.5	5.1
6. Comercio y servicios	32.6	32.9	37.0	49.1
7. Transportes	4.4	4.9	6.1	6.4
8. Actividades no bien especificadas	3.6	6.2	8.9	4.1
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Dirección General de Estadísticas, Instituto Nacional de Estadísticas, *Censos de Población y Vivienda* para 1952, 1960 y 1970; *Encuesta Nacional del Empleo*, 1979.

Paralelamente a este fenómeno, sin embargo, se desarrollan a lo largo del período procesos que afectan las relaciones sociales mismas en el campo. A saber, el proceso de reforma agraria masivo primero (1965-1973) y la reversión de ese mismo proceso posteriormente (1973-1980), bajo la forma de devoluciones de predios a sus antiguos propietarios y de parcelación individual de las tierras asignadas. Paradójicamente, estos procesos de signo opuesto se expresan en la agudización de las mismas tendencias desde el punto de vista del tamaño relativo de las clases más populosas en el campo: una acelerada caída de los obreros agrícolas y un alza espectacular de los trabajadores por cuenta propia (líneas II.a y II.b del cuadro 1). La explicación se encuentra en el reducido número y extensión de las explotaciones agrícolas propiamente capitalistas, centradas exclusivamente en los cultivos de exportación del valle central (principalmente frutas)

y en las actividades forestales, poco intensivas en mano de obra; y, por otra parte, en el regreso a formas no asalariadas y temporarias de empleo, junto a la progresiva constitución de sectores de autosubsistencia a partir de la mano de obra expulsada (tanto del campo como de la ciudad).⁷

Sin embargo, a pesar de su gran importancia, la disminución de los obreros agrícolas no basta para dar cuenta de la disminución total de la clase obrera en relación al conjunto de la población activa: como se aprecia en la línea I.b del cuadro 1, la disminución afecta también —aunque de modo más leve— al conjunto de los obreros no agrícolas (y dentro de ellos, en particular, a los obreros industriales).

Esta disminución se explica también a partir de dos tipos de procesos: el primero, de carácter más global, es la *terciarización* creciente del empleo, que desplaza fuerza de trabajo del sector productivo (primario y secundario) principalmente al sector comercio y servicios (cuadro 2). El segundo, que tiene que ver directamente con la estructura de clases en el interior del sector productivo, es la reducción relativa de los *obrer*os propiamente tales paralelamente al aumento relativo de otras categorías de trabajadores. Centrémonos aquí en este último aspecto, reflejado en el numeral III del cuadro 1, y que es el que muestra con mayor claridad el quiebre en las tendencias de magnitudes a partir de 1973.

Frente a una disminución relativa en la cantidad de obreros del sector productivo, dos hipótesis pueden ayudar a la comprensión del fenómeno: por una parte podemos estar frente a un *cambio tecnológico*, ya sea por efecto de la introducción de innovaciones ahorradoras de mano de obra o simplemente por la relocalización de las inversiones que se desplazan desde sectores de baja composición orgánica del capital hacia sectores de composición orgánica elevada; o, por otra, simplemente a un *cambio jurídico* por el cual un conjunto de trabajadores altera su estatuto legal aun cuando continúe realizando el mismo tipo de labores. La primera hipótesis indicaría un cambio que afecta directamente a la constitución de las clases; la segunda, en cambio, sólo una ficción jurídica frente al Estado.

Desde el punto de vista estadístico es difícil diferenciar directamente ambas situaciones; indirectamente, sin embargo, podemos mostrar que, mientras la primera hipótesis parece ajustarse a la situación que se desenvuelve a partir de 1973 (en que la dinámica del sector productivo se ha trasladado desde las ramas que emplean una alta proporción de mano de obra hacia ramas que emplean contingentes muy pequeños de trabajadores), es la segunda hipótesis la que explica la disminución relativa de la proporción de "obrer"os entre 1960 y 1970: es el paso de la categoría "obrero" a la categoría "empleado" (consecuencia de las modificaciones

⁷ Véase a este respecto Grupo de Investigaciones Agrarias (GIA), Academia de Humanismo Cristiano, Santiago: *Cuadernos de Información Agraria*. Una excelente síntesis de las transformaciones sociales recientes en la agricultura chilena puede encontrarse en J. Bengoa (1981).

introducidas en esa época a los regímenes de previsión) lo que tiene un mayor peso explicativo en esa reducción.

Como se aprecia claramente en el cuadro 1, la proporción de trabajadores que desempeña tareas manuales en el sector productivo no agrícola se mantiene prácticamente constante entre 1952 y 1970. Si la transformación tecnológica fuera la explicación de la disminución del número de obreros en el sector productivo no agrícola, tendríamos que encontrar una disminución importante en ese tipo de faenas; la evolución de los *tipos de trabajos* nos indica, sin embargo, lo contrario (líneas III.a del cuadro). Paralelamente, en cambio, encontramos que la disminución de la proporción de "obrerros" corresponde exactamente al aumento en la proporción de "empleados" (líneas III.b del cuadro), esto es, a un fenómeno de naturaleza meramente jurídica, no estructural.

La situación es inversa, en cambio, en el período 1970-1980: la proporción de "empleados" permanece constante mientras la proporción de "obrerros" disminuye abruptamente en beneficio del sector residual "otros" (en la que se encuentra, principalmente, el conglomerado de los trabajadores por cuenta propia). No hay aquí un paso de una categoría jurídica a otra, sino principalmente un paso del activo a la reserva. Si observamos la evolución de los tipos de ocupaciones en el sector productivo no agrícola entre 1970 y 1979, vemos que es ésta exactamente la situación: en todos los casos, la proporción de los trabajadores manuales disminuye drásticamente, dando cuenta de un cambio significativo en la estructura social.

Dos clases de procesos se combinan, en consecuencia, para producir una importante disminución de la magnitud relativa (y en cierto sentido también absoluta) de la clase obrera chilena: los primeros son los procesos de carácter general que afectan la distribución sectorial de la fuerza de trabajo y que son típicos del desarrollo latinoamericano de la posguerra, esto es, la urbanización y la terciarización. A éstos se agregan, sin embargo, procesos que tienen que ver con la redefinición de las relaciones sociales a partir de la implementación de un nuevo estilo de desarrollo capitalista en Chile desde 1973 y, en particular, con la nueva segmentación de las dinámicas productivas originada por la irrestricta apertura externa de la economía: una reversión del proceso de reforma agraria que sin embargo no extiende las relaciones típicas del capitalismo industrial sino a una proporción ínfima de la población agrícola y una competencia de importaciones que provoca una profunda crisis en el sector industrial con uso más intensivo del factor trabajo.

El peso del sector productivo

Como es sabido, la clase obrera se localiza en las actividades de producción de mercancías. La participación de estas actividades en el sistema económico condiciona su fuerza estructural: si ella se deteriora, en efecto, se debilita también la capacidad agregativa de las reivindicaciones obreras, su poder de presión sobre la economía del país y/o su capacidad de detenerla o hacerla funcionar aun a pesar de la oposición de otras clases.

Según se aprecia en el cuadro 3, la dinámica y configuración de la economía chilena en el período histórico anterior a 1973 se caracterizó por el predominio creciente de la industria manufacturera y por el deterioro relativo de la producción de bienes primarios (agricultura y minería): entre 1940 y 1973, en efecto, el sector fabril *duplicó* su participación en la estructura económica mientras el primario la *redujo a menos de la mitad*. En la industria, por su parte, las agrupaciones más dinámicas fueron, hasta 1960, las productoras de bienes de consumo durable y, posteriormente, las de bienes intermedios y mecánicas, así como las orientadas a la exportación.⁸

El peso del conjunto del sector productivo (en este caso, las ramas agricultura, minería, industria y construcción) se mantuvo prácticamente constante, en un nivel equivalente a *un tercio* del producto geográfico: en su interior, sin embargo, tuvo lugar un fuerte desplazamiento hacia las actividades de tipo secundario (industria y construcción), con un sector manufacturero que actuó como motor del dinamismo general de la economía. Desde mediados de la década del cincuenta el peso de la industria pareció estabilizarse, elevándose a la par del sector servicios; evolución que corresponde al llamado agotamiento de la fase de "sustitución fácil" y a las dificultades que enfrentó luego el esfuerzo por profundizar el proceso de industrialización.

El nuevo estilo de desarrollo ha significado la *reversión* de la casi totalidad de las tendencias subrayadas para el período histórico anterior: las actividades propiamente productivas han experimentado un progresivo deterioro; dentro de ellas, se ha contraído la participación del sector secundario en beneficio del primario y, paralelamente, las actividades de comercio y servicios se han incrementado espectacularmente. El cuadro 4 da cuenta de esta evolución.

El mayor peso relativo del sector primario, como se aprecia, obedece principalmente a la superación de la pasada tendencia a la depresión de la agricultura con base en el crecimiento de los rubros pesca, silvicultura y cultivos de exportación (especialmente frutícolas); el estancamiento

⁸ La estructura del valor agregado en la industria muestra, en efecto, que los "bienes de consumo" bajaron del 49.6% en 1957 al 34.6% en 1967; en el mismo lapso, los "bienes intermedios" subieron del 40.5% al 43.8% y las "industrias mecánicas" del 9.9% al 21.5% (corro, en Aranda y Martínez, 1970).

Cuadro 3

PRODUCCIÓN SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA: 1940-1973

Años	Agricultura		Minería		Industria		Construcción		** Otros servicios		PGB	
	Índice	%PGB	Índice	%PGB	Índice	%PGB	Índice	%PGB	Índice	%PGB	Índice	...
1940	100	15.8	100	20.4	100	13.4	100	4.4	100	46.2	100	100
1945	100	12.7	99	16.3	160	17.4	140	5.0	130	48.6	118	100
1950	124	13.9	103	15.1	218	20.9	159	5.0	136	45.1	137	100
1955	131	12.8	98	12.4	293	24.4	223	6.1	155	44.3	164	100
1960	146	11.6	96	9.9	338	22.8	228	5.1	237	50.7	207	100
1965	160	9.5	123	9.4	481	24.4	321	5.3	294	51.3	269	100
1970	183	9.0	156	9.9	574	24.0	332	4.6	364	52.5	339	100
1973	160	7.6	159	9.7	627	25.3	296	3.9	388	53.9	358	100

FUENTE: 1940 a 1955: S. Leniz y M. P. Rozas, *Compatibilización Cuentas Nacionales ODEPLAN/CORFO 1940/1992, 1960/1967*, Documento de Trabajo núm. 21, Instituto de Economía U.C.-1960 a 1973: ODEPLAN, *Cuentas Nacionales*.

* Producto Geográfico Bruto a precios del mercado.

** Incluye servicios de utilidad pública, transporte, comercio, banca y finanzas, propiedad, vivienda, administración pública y defensa y servicios.

de la producción tradicional, sin embargo, se ha agudizado (GIA, 1980, 1981). Aunque el peso de la minería en la estructura ha permanecido constante, éste ha pasado a descansar crecientemente en la producción de cobre y molibdeno, ya que la producción física en los restantes rubros ha decrecido (Valenzuela, 1981).

La contracción del sector secundario, por su parte, obedece fundamentalmente a la caída de la producción industrial, el rasgo más sobresaliente —junto a la expansión de los servicios— de la reestructuración

Cuadro 4

ESTRUCTURA SECTORIAL DEL GASTO DEL PRODUCTO GEOGRÁFICO BRUTO A PRECIOS DEL MERCADO (porcentajes): 1972-1978

<i>Actividades</i>	1960-1969	1972	1974	1975	1976	1977	1978	1974-1978
Agricultura	10.0	8.5	8.4	9.8	9.6	10.1	9.4	9.5
Minería	9.6	9.2	10.7	11.4	12.6	11.8	11.1	11.5
Industria	23.9	26.1	23.7	19.4	19.9	20.6	21.0	20.9
Construcción	5.1	4.3	4.5	3.4	2.7	2.6	2.6	3.2
Electricidad	1.5	1.8	2.1	2.4	2.4	2.3	2.3	2.3
Transporte y comunicaciones	3.9	4.3	4.2	4.3	4.3	4.3	4.3	4.3
Comercio	20.3	20.2	20.3	19.4	18.8	20.5	21.9	20.2
Servicios	25.6	25.6	26.3	29.9	29.7	27.9	27.6	28.3
Act. Prod. de bienes ..	48.6	48.1	47.3	44.0	44.8	45.1	44.1	45.1
S. primario	19.6	17.7	19.1	21.2	22.2	21.9	20.5	21.0
S. secundario	29.0	30.4	28.2	22.8	22.6	23.2	23.6	24.1
Act. Prod. de servicios..	51.3	51.9	52.9	56.0	55.2	55.0	56.1	55.1
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

reciente de la economía nacional. Esta depresión no ha sido sin embargo uniforme: como se aprecia en el cuadro 5, ella ha repercutido de un modo mucho más agudo en la pequeña industria. Asimismo, la depresión parece haber afectado con más fuerza a las agrupaciones industriales que no pueden competir con los bienes importados, mientras que las competitivas (o productoras de bienes no transables) y las exportadoras han logrado sortear parcialmente al fenómeno depresivo (Valenzuela, 1981).⁹

Cuadro 5

COMPOSICIÓN PORCENTUAL DE LA PRODUCCIÓN SEGÚN TAMAÑO DE LOS ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES

<i>Tamaño de las empresas</i>	<i>Valor de la producción</i>	
	1967	1977
Pequeña industria		
(10 a 49 trabajadores)	25.8	12.0
Mediana industria		
(50 a 199 trabajadores)	21.8	23.7
Gran industria		
(Más de 200 trabajadores)	52.4	64.3
	100.0	100.0

FUENTE: J. A. Valenzuela, 1981.

Lo anterior representa —como ya se dijo— alteraciones profundas en la estructura productiva características del modelo de desarrollo “hacia adentro”. El motor del crecimiento se ha desplazado desde la industria hacia los servicios y la producción de bienes primarios, con una fuerte reducción del peso del sector productivo en la economía. El perfil de esta

⁹ Según la tipología de Valenzuela (1981), las agrupaciones industriales se ordenarían del siguiente modo: i) “*ramas dinámicas*”: ciertas industrias alimentarias, madera y papel; ii) “*ramas competitivas o productoras de bienes no transables*”: alimentos, tabaco, calzado, derivados del petróleo y carbón, plásticos, minerales no metálicos, básicas del hierro y acero, fabricación productos metálicos, bebidas, imprentas, químicas, cuero, caucho...; y iii) “*ramas no competitivas*”: textiles, vestuario, vidrio, maquinarias y equipo, herramientas, máquinas y aparatos eléctricos, material de transporte, otras manufacturas...

reestructuración intersectorial e intrasectorial ha sido definido por la *apertura al exterior*: ésta ha determinado una reasignación de recursos hacia los sectores y actividades en que la economía chilena presenta "ventajas comparativas" frente a los mercados externos.¹⁰ La perdurabilidad de esta nueva estructura, sin embargo, es una materia en discusión ya que algunos de sus rasgos podrían obedecer todavía a la utilización de capacidad instalada ociosa más que a modificaciones en la base productiva propiamente tal (lo que es avalado por la escasa inversión en los años recientes y la debilidad consiguiente del "polo dinámico" que se ha querido constituir a partir del segmento exportador).¹¹

Los cambios descritos han tenido como efecto un estancamiento en el crecimiento de la ocupación y, consecuentemente, han producido tasas muy altas de desocupación (abierta y encubierta). Lo que aquí más interesa, sin embargo, son las alteraciones en la *estructura ocupacional* que, según se aprecia en el cuadro 6, se expresan en lo siguiente: i] un incremento extraordinario del peso relativo del empleo en las actividades de servicios, que elevaron su participación del 37.2% en los años sesenta al 53.2% en 1979; ii] la ocupación productiva, por el contrario, ha decrecido fuertemente; y iii] en el interior de esta última se elevó la importancia relativa del empleo ligado a la producción primaria, lo que significa que los sectores más fuertemente golpeados por la caída de la ocupación han sido la "industria" y la "construcción".

El crecimiento del empleo en servicios esconde básicamente la difusión experimentada por el empleo informal (Tokman-Souza, 1978): es el caso de los trabajadores del "Plan de Empleo Mínimo"¹² y de subempleados en servicios personales y comercio, a los que se agregan —aunque aquí no aparezcan registrados— los subempleados en la agricultura.

Al igual que en el caso de la producción, la contracción del empleo en la industria afectó principalmente a la pequeña industria y a las ramas no competitivas, que eran justamente las que concentraban un mayor número de trabajadores (Valenzuela, 1981).

¹⁰ Las exportaciones semitradicionales (harina de pescado, papel, celulosa y cartulina) y no tradicionales (fruta fresca, pino insigne, cobre semielaborado, molibdeno y otros) se incrementaron, en efecto, de modo apreciable: las primeras elevaron su participación en el total de las exportaciones del 2.5% en 1970 al 30.6% en 1978, mientras las segundas lo hicieron, en el mismo lapso, del 9.2% al 30.6% (French-Davis, 1979).

¹¹ La tasa de inversión en el período reciente ha bordeado el 12% del producto, contra un promedio del 15% en los años sesenta. El segmento exportador, por su parte, no representa más del 6% del pcb (excluido el cobre), lo que deja dudas sobre su aptitud para constituirse en el "polo dinámico" de la economía.

¹² El "Plan de Empleo Mínimo" es una suerte de subsidio de cesantía de 32.7 dólares mensuales en 1980 (equivalente a un tercio del sueldo mínimo), pero que obliga al beneficiario a trabajar para el Estado una jornada normal sin previsión ni seguridad social.

Cuadro 6

ÍNDICE Y ESTRUCTURA SOCIAL DE LA OCUPACIÓN, 1970-1978

	1970		1972		1975		1976		19770		1978		1979	
	Ind.	%	Ind.	%	Ind.	%	Ind.	%	Ind.	%	Ind.	%	Ind.	%
Agricultura ...	100	23.5	85.8	19.7	87.7	21.0	81.6	19.3	84.2	19.6	84.3	19.3	77.5	.....
Minería	100	3.3	93.5	3.3	74.9	2.5	122.0	4.1	110.9	3.7	103.6	3.3	82.4	.....
Industria	100	18.1	111.9	19.8	106.0	19.5	89.5	16.3	86.3	15.5	91.2	16.1	99.0	.....
Construcción ...	100	6.7	112.1	7.4	65.5	4.6	55.1	3.8	53.7	3.6	61.1	4.0	67.8	.....
Serv. Util. Púb.	100	0.8	97.3	0.8	110.3	0.9	126.3	1.6	146.9	1.2	121.0	1.0	116.1	.....
Transportes ...	100	6.7	109.5	7.2	98.6	6.7	98.0	6.6	105.3	7.0	97.4	6.3	108.6	.....
Comercio	100	12.3	73.6	11.5	85.3	13.9	89.8	11.5	96.4	15.3	107.4	16.7	119.1	.....
Servicios	100	28.6	109.6	30.6	106.1	30.9	119.2	34.4	120.0	34.1	119.6	33.3	132.0	.....
TOTAL	100	108	102.2	100	98.1	100	99.0	100	100.6	100	100	102.6	108.3	.....

FUENTE: *Idem* cuadro 3.

Tanto en el nivel de la producción como en el del empleo, por lo tanto, el peso del sector productivo se ha resentido fuertemente en beneficio de las actividades de servicio (donde se esconde un contingente cada vez más importante de empleo informal); en el interior del sector productivo, por su parte, se ha verificado una drástica contracción del peso de la industria.

Localización estratégica

La evolución de la magnitud de la clase obrera y de su aporte al producto indican, pues, un peso decreciente de la misma en la estructura económica. Pero el problema no se agota ciertamente aquí, tanto si se pretende sostener como discutir el argumento economicista del "peso creciente" de la clase obrera derivado de la propia definición del capitalismo como un sistema esencialmente productivista —y, más específicamente, industrialista. Porque, en efecto, podemos suponer —teóricamente al menos— que aun cuando el número de obreros se vea reducido, aun cuando su aporte cuantitativo al producto decrezca igualmente, el papel de la clase sea cada vez más *central*: esto es, que de su función dependan cada vez más sectores de la economía y de la sociedad. Este supuesto fue también formulado por Marx, pero en dos planos claramente distintos.

El primero es el de una hipótesis meramente especulativa, asociada a la teoría del valor-trabajo; en este nivel, si la economía se diversifica, reduciéndose la importancia del sector productivo, y si el empleo se diversifica, reduciéndose la cantidad de obreros, sólo cabe una respuesta: ha aumentado de modo importante su grado de explotación, puesto que la diversificación sólo es posible como resultado del aumento de la masa global de plusvalía, y puesto que cada vez más agentes sociales viven de ella; en consecuencia, es obvio que la importancia de la clase obrera ha aumentado frente a una sociedad cada vez más parasitaria. La premisa básica de este silogismo perfecto es, sin embargo, difícil de discutir más allá del plano filosófico (y, más aún, metafísico): es, en efecto, la idea de que sólo el trabajo asalariado simple que cristaliza en mercancías es efectivamente trabajo productivo en el interior del modo de producción capitalista; o, dicho de otro modo, que puesto que es "el trabajo en general" el creador de valor, sólo es creador de valor aquel trabajo suficientemente despojado de apropiación y contenido como para ser simple cantidad de trabajo, o trabajo "en general".¹³ En este nivel, está todo resuelto desde la misma definición.

¹³ Sobre el concepto de trabajo productivo en Marx existe una abundante literatura, suficientemente conocida. El punto de vista adoptado aquí ha sido desarrollado en

Mucho más rica en contenido sociológico, histórico-material, es la formulación de Marx en el sentido de que la *socialización* de las fuerzas productivas va sentando las bases materiales para la superación del capitalismo; lo que equivale a decir, por otra parte, que dicha socialización va sentando las bases del poder de la clase obrera (no sólo de su futuro poder estatal sino también de su poder actual de lucha).

Ahora bien, si la "socialización de las fuerzas productivas se manifiesta [...] en el hecho de que cada rama de la producción necesita de medios de producción que tienen orígenes cada vez más diversos [y es] una contrapartida de la mayor división del trabajo y de la especialización creciente de las actividades económicas [por la cual] cada rama de la producción trabaja directa o indirectamente para un número creciente de otras ramas" (Bettelheim, 1970), podemos decir,¹⁴ que *el poder* de la clase obrera es cada vez mayor cuanto más *interdependiente* sea la economía; y, por su parte, que mayor es la centralidad estratégica de la clase obrera cuanto más dependiente sea el resto de las actividades económicas respecto de las actividades en que ella se localiza.

Cortés y Jaramillo (1979) han propuesto un interesante instrumento de medición para el concepto de localización estratégica, que denominan "poder estructural latente" y que se relaciona igualmente con el grado de interdependencia de la economía; tal instrumento parte de los coeficientes técnicos y de requisitos directos e indirectos de la matriz de insumo-producto, haciendo expresivo del nivel en que es estratégica una posición (o del grado de su poder latente) el valor resultante de la agregación de los coeficientes de la matriz-producto de ambos tipos de coeficientes.¹⁵ Expresando homogéneamente como igual a 100 el total de las interrelaciones de la economía para dos momentos en que se dispone de información adecuada (1962 y 1977) —y representativos, en algún grado, de los dos estilos de desarrollo aludidos en este artículo— vemos que, desde un punto de vista general, no se ha producido un cambio significativo en el nivel relativo del peso de la clase obrera:

J. Martínez, 1976. Un excelente trabajo de crítica de la teoría del valor-trabajo puede consultarse en R. Echeverría, 1980.

¹⁴ Admitamos sin embargo, que éste es sólo *un nivel* de la "socialización"; Marx utiliza el concepto, en efecto, no sólo para referirse a este plano de la estructura económica sino también para aludir a procesos estrictamente sociales.

¹⁵ En los datos que se exponen existen dos innovaciones respecto del instrumento propuesto por estos autores: en primer lugar, la agregación se hace por mera suma aritmética de los coeficientes de la matriz producto, en segundo lugar, la comparación de dos años ha obligado a sacar índices de los datos de acuerdo a una base cien para el conjunto de interdependencias de la economía en cada año terminal, con el fin de no afectar la comparación con una variable distinta, que es la dispersión de los valores en una y otra matriz. Una exposición más detallada de los problemas metodológicos aludidos en este acápite puede encontrarse en Cortés y Jaramillo, *op. cit.*, y en J. Martínez, "Apertura externa y poder obrero en Chile", por aparecer en Documentos de Trabajo, Programa de Economía del Trabajo, Academia de Humanismo Cristiano, Santiago.

Cuadro 7

ÍNDICE GENERAL DE "LOCALIZACIÓN ESTRATÉGICA" DE LOS SECTORES EN EL CONJUNTO DE ESLABONAMIENTOS DE LA ECONOMÍA CHILENA: 1962, 1977

	ABSOLUTO		RELATIVO	
	1962	1977	1962	1977
Agricultura, silvicultura, etc.	2 758	3 520	5.3	5.0
Minería	8 202	9 958	15.6	14.2
Industria, excepto petrolera	13 557	18 433	25.8	26.0
Refinería de petróleo y derivados petróleo y carbón	7 899	5 106	3.6	7.3
Construcción	0 696	0 546	1.3	0.8
Transporte y comunicaciones	4 293	6 112	8.2	8.7
TOTAL SECTOR "PRODUCTIVO"	31 405	43 675	59.8	62.0
Electricidad, gas, agua	1 273	2 301	2.4	3.3
Comercio	10 316	8 873	19.7	12.6
Fianzas, Prop. de vivienda, bienes inmuebles	0 829	1 536	1.6	2.2
Servicios sociales y personales	1 207	1 865	2.3	2.7
TOTAL RESTO DE LOS SECTORES	13 625	15 575	26.0	20.8
TOTAL ESLABONAMIENTOS NACIONALES	45 030	58 249	85.8	82.8
SECTOR EXTERNO (M y X)	7 467	12 129	14.2	17.2
TOTAL INTERDEPENDENCIAS	52 497	70 378	100.0	100.0

Se aprecia incluso un leve aumento en la significación del sector productivo en el conjunto de eslabonamientos de la economía que, aunque inferior al del sector externo, podría interpretarse como un incremento en la "centralidad" de las actividades productivas, pese a la disminución de su importancia cuantitativa. Desde el punto de vista de la clase obrera, sin embargo, estamos lejos de poder hacer esa afirmación: cabe decir que el peso estratégico de la clase obrera en la economía aumenta, de acuerdo a este indicador, en la medida que las ramas *que ocupan una mayor proporción de obreros* aumenten significativamente su peso estratégico. En caso contrario —es decir, si las ramas que ocupan una mayor proporción de obreros tienden a mantener o disminuir su peso, mientras las restantes lo aumentan—, debemos concluir que *la clase* como conjunto pierde, desde el punto de vista estructural, centralidad estratégica. Ahora bien, es este último el caso en Chile: la reestructuración del aparato productivo y la traslación de las fracciones dinámicas del mismo hacen que, mientras los sectores que ocupan mayor cantidad de obreros mantengan su peso en la estructura relativamente constante, los sectores de mayor composición orgánica aumentan rápidamente su peso. El cuadro siguiente muestra esta relación para el caso de los sectores polares de la industria manufacturera:

Cuadro 8

PESO ESTRATÉGICO DE LAS RAMAS QUE OCUPAN LA MÁS ALTA Y LA MÁS BAJA PROPORCIÓN DE OBREROS EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA CHILENA: 1962-1977

Tipo de rama industrial	1962		1977	
	Proporción en total de obreros industriales	Índice de peso estratégico	Proporción en total de obreros industriales	Índice de peso estratégico
I. RAMAS CON ALTA PROPORCIÓN DE OBREROS: Alimentos, textiles, calzados y vestuario, muebles, productos metálicos	56.4	6.4	69.9	6.8
II. RAMAS CON BAJA PROPORCIÓN DE OBREROS: Derivados del petróleo, tabaco, papel, imprentas y editoriales, caucho	4.1	6.8	3.9	11.4

FUENTE: Encuestas de empleo del INE y matrices de insumo-producto 1962-1977 de ODEPLAN.

Como puede verse en el cuadro, mientras en 1962 las cinco ramas que empleaban más obreros en la industria (56.4%) alcanzaban un puntaje relativo de 6.4 en el índice de peso estratégico, esas mismas ramas representaban en 1977 prácticamente el 70% de los obreros industriales y un peso relativo equivalente a un valor de índice de 6.7: una proporción de obreros cada vez mayor se reparte un "poder latente" prácticamente idéntico. Por el contrario, las cinco ramas que empleaban la menor proporción de obreros (4.1% en 1962 y 3.9% en 1977) crecieron su significación estratégica desde un puntaje 6.8 a un puntaje del 11.4: un sector cada vez menor de obreros se reparte un "poder latente" cada vez mayor.¹⁶

Esto induce a pensar que, desde el punto de vista estrictamente estructural, la autosuficiencia de los mayores contingentes del sindicalismo es cada vez menor y cada vez mayor, en cambio, su necesidad de alianzas. Al mismo tiempo, cabría pensar que la heterogeneidad interna de la clase obrera se hace cada vez mayor: veamos este aspecto algo más detenidamente.

Heterogeneidad creciente

Cuando se habla de una "clase social" se hace referencia no sólo a una categoría analítica sino a un agrupamiento social de agentes que comparten características básicas comunes y que *actúan* en la sociedad como una entidad diferenciable: esto depende en gran medida de la intensidad de las *interrelaciones* previstas entre quienes forman parte de ellas, especialmente en la esfera de la producción. Como dice Hobsbawm, la clase obrera constituye en este sentido el caso típico de una "clase muy clasista", en la medida que el papel que desempeñan los obreros en la producción va unido a un alto grado de interrelaciones recíprocas, a una localización común tanto desde el punto de vista físico (reunión de los obreros en un mismo local) como económico (bajo el mando de un mismo capital), lo que en otros términos significa que las condiciones de trabajo y de vida

¹⁶ La demostración puede hacerse no solamente "por los extremos", como en el cuadro 8, sino también para el conjunto de las ramas de la industria manufacturera: si se calculan los coeficientes de correlación entre ambas magnitudes se encuentra que ellos efectivamente son negativos. Tomando como referencia los años 1967 y 1977 (en que los datos de empleo son más confiables), tenemos que para el primero de estos años el coeficiente de correlación de Spearman alcanza un valor de -0.7 y el coeficiente de Pearson de -0.4; para el año 1977, estos coeficientes son de -0.6 y de -0.4, respectivamente. Es decir, en el conjunto de la industria verificamos que la "centralidad estratégica" sólo es mayor para los menores contingentes de obreros, en tanto que en las ramas con mayor cantidad de obreros este grado de "centralidad" permanece constante o disminuye.

de la clase obrera tenderían a una creciente *homogeneidad*. A la luz de la evolución económica reciente, sin embargo, tal afirmación no parece tener validez en el caso de Chile: el proceso que se desarrolla, por el contrario, apunta a una creciente *heterogeneidad*.

Para efectos de nuestro estudio, entenderemos como "homogeneidad" una situación en la que tienden a igualarse, para los distintos sectores de la clase obrera (entre las distintas ramas y en el interior de cada una de ellas), tres tipos de factores: i] la base material de las *demandas reivindicativas* (los niveles de remuneraciones y los niveles de explotación de la fuerza de trabajo); ii] la base material de la *concentración* económica de la clase (el peso relativo de la gran industria en el empleo industrial y en los segmentos más dinámicos de la economía y el peso diferencial del desempleo por ramas de actividad productiva) y iii] la base material del *poder de lucha* (el diferencial de poder estructural latente —o centralidad estratégica— por ramas del aparato productivo y tamaño de las instalaciones). Por "heterogeneidad", a la inversa, entenderemos la tendencia hacia una creciente desigualdad de estos tres tipos de factores entre los distintos sectores de la clase obrera. En este artículo nos limitaremos, por razones de espacio, al análisis de la *heterogeneidad salarial* entre esos sectores.¹⁷

La distribución de salarios en el interior de la clase obrera, así como entre ésta y otros grupos asalariados, es en realidad cada vez más desigual: esto es especialmente claro en el caso de la industria, aunque ocurre lo mismo en otros sectores productivos.

En el caso de la industria, se ha invertido la tendencia anterior a 1973 hacia la progresiva igualación en las remuneraciones de obreros y empleados: como se observa en el cuadro 9, en efecto, los salarios experimentaron entre 1960 y 1973 un crecimiento más rápido que los sueldos, acortándose de este modo la brecha inicial entre ambos; en el período actual, por el contrario, los sueldos alcanzan una pendiente de ascenso muy superior a la de los salarios, abriéndose así progresivamente la brecha entre empleados y obreros.

Pero la heterogeneidad salarial creciente es un fenómeno también presente *entre* los obreros industriales. Por una parte, crecen los salarios de las agrupaciones industriales que producen bienes prescindibles (no directamente ligados a la satisfacción de necesidades básicas), mientras el promedio general de la industria decae; a la inversa, los salarios de las agrupaciones que producen bienes esenciales bajan más que el promedio general: como se aprecia en el cuadro 10, esta evolución reciente es justamente la contraria a la del período 1961-1970 (Ruiz-Tagle, 1980). Por otra parte, si se compara (véase cuadro 11) la situación relativa de los

¹⁷ El análisis del conjunto de los factores enunciados puede encontrarse en una publicación próxima a aparecer, bajo la edición del Programa de Economía del Trabajo de la Academia de Humanismo Cristiano. Santiago.

Cuadro 9

INDUSTRIA MANUFACTURERA: TENDENCIA DE LOS SALARIOS Y SUELDOS REALES. 1960-1973 Y 1974-1978. Coeficientes " β "¹

Agrupación	1960-1973		1974-1978 ²	
	Empleados (sueldos)	Obreros (salarios)	Empleados (sueldos)	Obreros (salarios)
Industria de alimentos	0.05	0.06	0.26	0.21
Industrias de bebidas	0.04	0.07	0.24	0.20
Tabacos	0.06	0.06	0.36	0.28
Textiles	0.06	0.07	0.20	0.18
Calzado y vestuario	0.07	0.08	0.21	0.19
Madera y corcho	0.05	0.07	0.22	0.21
Muebles y accesorios	0.07	0.07	0.20	0.16
Papel y productos de papel ...	0.04	0.07	0.18	0.17
Imprentas y editoriales	0.05	0.05	0.27	0.21
Cuero y piel	0.06	0.07	0.19	0.11
Productos de caucho	0.06	0.07	0.21	0.19
Productos químicos	0.07	0.06	0.21	0.22
Derivados de petróleo y carbón.	0.05	0.08	0.12	0.09
Minerales no metálicos	0.05	0.06	0.22	0.17
Industrias metálicas básicas .	0.05	0.04	0.13	0.17
Fabricantes productos metálicos	0.05	0.07	0.20	0.14
Maquinaria no eléctrica	0.07	0.07	0.16	0.19
Maquinaria y artículos eléctricos	0.05	0.06	0.31	0.24
Fabricantes material y transporte	0.05	0.05	0.37	0.34
Industrias diversas	0.06	0.09	0.13	0.18

¹ El coeficiente "beta" (" β ") es el número que define una tendencia que indica la proporción en que una recta va aumentando año con año. Si el coeficiente de la tendencia de los salarios es mayor que la de los sueldos, hay una tendencia a que se acorte la brecha entre los sueldos y salarios; si, por el contrario, el coeficiente de la tendencia de los sueldos es mayor que la de los salarios, habrá que concluir que la brecha se ensancha a favor de los sueldos.

² Los coeficientes de este período son notablemente más altos que los del período anterior. Ello obedece a dos razones principales: i) la recta de tendencia se calcula aquí para un número mucho menor de años y por eso no resulta moderada por los altos y los bajos de un período más largo y ii) porque se trata de un período en que la recuperación de los sueldos y salarios se produce después de una caída violentísima: al partir la recta de un punto muy bajo, su inclinación debe ser necesariamente pronunciada.

Cuadro 10

VARIACIÓN DE LOS SALARIOS REALES MEDIOS EN DOS PERÍODOS, POR TIPOS DE RAMA INDUSTRIALES (porcentajes)

<i>Tipo de rama</i>	<i>Período 1961-1970</i> ¹	<i>Período 1970-1979</i> ¹
a) Bienes esenciales ²	74.6	— 8.9
b) Bienes prescindibles ³	65.1	24.1
c) Promedio industria manufacturera	74.7	— 4.6

¹ Promedios simples de variación.

² Incluye las agrupaciones: alimentos, bebidas, textiles, calzados y vestuario, muebles y accesorios y minerales no metálicos.

³ Incluye las agrupaciones: tabaco, productos de caucho, sustancias y productos químicos, construcción de maquinarias no eléctricas, construcción de maquinaria y aparatos eléctricos y material de transporte.

FUENTE: INE (Ruiz-Tagle, 1980).

Cuadro 11

POSICIONES RELATIVAS RESPECTO AL SALARIO MEDIO INDUSTRIAL, POR TIPO DE INDUSTRIA: 1972-1977

<i>Agrupaciones</i>	1972	1977
Ramas Tipo I (dinámicas)	81.3	83.2
Ramas Tipo II (competitivas)	99.6	108.9
Ramas Tipo III (no competitivas)	104.6	94.2
TOTAL INDUSTRIA	100.0	100.0

FUENTE: José Antonio Valenzuela, informe preliminar para la investigación "Transnacionalización de la economía y de la sociedad...", dirigida por Guillermo Campero.

salarios en los tres tipos en que Valenzuela (1981)¹⁸ desagrega analíticamente la industria chilena, se concluye que las ramas "no competitivas" son las que ven más drásticamente deteriorada su posición relativa, en tanto que en las ramas "dinámicas-exportadoras" los salarios logran una cierta recuperación.¹⁹

Por último, la heterogeneidad es significativa también según el tamaño de los establecimientos, aun dentro de una misma rama o tipo de industria: como se aprecia en el cuadro 12, hay una perfecta jerarquización de las remuneraciones, donde las más altas corresponden a las industrias de mayor tamaño.

En consecuencia, son tres tipos de criterios los que definen la situación salarial dentro del actual esquema de política económica: la categoría jurídica (empleado u obrero), el tipo de rama de la industria y el tamaño del establecimiento. Mientras la situación más desmedrada se encontrará entre los obreros de las industrias pequeñas afectadas por la competencia de las importaciones, la menos deteriorada se encontrará entre los empleados de las grandes industrias exportadoras o productoras de bienes

Cuadro 12

ÍNDICES DE REMUNERACIONES INDUSTRIALES PROMEDIO POR TAMAÑO DE LA EMPRESA INDUSTRIAL

TAMAÑO	Núm. de trabajadores	Empleados	Obreros	Total
	5 - 9	31	25	26
	10 - 19	41	29	32
	20 - 49	55	39	42
	50 - 99	68	49	54
	100 - 199	83	54	62
	200 - 499	93	61	71
	500 - 999	92	76	88
	1 000 - más	100	100	100

FUENTE: E. Errázuriz, "La desigualdad de remuneraciones en la industria chilena", Memoria, U. de Chile, 1978, cit. por Ruiz-Tagle, 1980 b.

¹⁸ Véase nota 1.

¹⁹ Una situación similar ocurre para los sueldos de empleados, lo que significa que en el interior de las categorías obreros y empleados se produce también una heterogeneidad creciente que depende del tipo de industrias en que esos asalariados laboran.

no transables: entre uno y otro extremo la distancia se ensancha cada vez más. Esta creciente desigualdad interna no significa sin embargo que algunos sectores obreros estén "ganando" con el actual esquema y otros "perdiendo"; de hecho, en casi todas las agrupaciones industriales los niveles salariales actuales están muy por debajo *respecto a la tendencia* del período 1960-1973, pese a su recuperación reciente después de la caída violenta en el bienio 1973-1975 (Ruiz-Tagle, 1980).

En el caso de la minería —que es el otro sector productivo para el cual se cuenta con información confiable— la evolución es similar a la de la industria. Las remuneraciones han experimentado un sustancial deterioro —como se aprecia en el cuadro 13, aunque éste es más agudo en unos rubros que en otros, lo que profundiza la heterogeneidad salarial en el sector. Lo que resulta sin embargo significativo es una tendencia a la nivelación entre los salarios mineros e industriales, aunque ésta es una tendencia que viene por lo menos desde el año 1970 (Valenzuela, 1981).

Desde el punto de vista de los salarios, por lo tanto, la heterogeneidad se da en el contexto de una *caída general* de sus niveles y se manifiesta en las desigualdades *en el interior* de cada sector de actividad (industria, minería, etcétera), tanto entre ramas como entre estratos de tamaño, donde unos grupos de obreros "pierden más" que otros en relación a sus niveles salariales históricos, con una brecha creciente entre empleados y obreros. Nada se puede concluir, sin embargo, en el plano *intersectorial*: la información disponible indicaría que los sectores de mayor nivel relativo

Cuadro 13

ÍNDICES REALES DE REMUNERACIONES EN LA MINERÍA, POR RAMAS: 1969, 1971, 1978 (1969=100)

	1969	1971	1976
1. Gran minería del cobre	100	130.5	76.9
2. Mediana minería del cobre ...	100	145.3	69.4
3. Pequeña minería del cobre	100	82.4	76.0
4. Mediana minería del hierro	100	129.3	44.0
5. Salitre y yodo	100	190.8	81.2
6. Carbón	100	154.4	72.5
7. Petróleo	100	201.7	39.8
PROMEDIO GENERAL	100	152.9	82.2

FUENTE: Anuario de la minería, del servicio de minas del Estado, cit. por Ruiz-Tagle, 1980b.

en el escenario pre 1973 han visto decrecer sus salarios en una proporción mayor que el resto, de lo cual podría llegar a deducirse una tendencia compensatoria hacia una gruesa homogeneización "por abajo" en las remuneraciones de distintos sectores de trabajadores; sin embargo, la disparidad de las series disponibles no permite un análisis riguroso de esta hipótesis.

El estudio de otras variables que afectan los factores de cohesión de la clase obrera permite arribar a conclusiones muy similares a las señaladas para los niveles de salarios: los niveles de explotación de la fuerza de trabajo (y de su expresión inversa, que podríamos denominar de "rentabilidad" de la fuerza de trabajo para el capital) muestra en efecto también una tendencia general al alza entre 1973 y 1980.²⁰ Por su parte, la cesantía tiene también un efecto diferencial según el tipo de sector y el tamaño de las instalaciones, lo cual se agudiza además por el hecho de que, en conjunto, en la economía chilena se verifica un proceso sostenido de disminución relativa del tamaño de los establecimientos que afecta principalmente, como es natural, a las ramas que se ven sometidas a la competencia de los productos importados (que eran, por otra parte, las que contaban con una mayor cantidad de establecimientos de tamaño mayor, es decir, de más de mil trabajadores).²¹ Al igual que el "peso creciente" de la clase obrera en la estructura económica, la tendencia hacia una homogeneidad también creciente de sus condiciones de trabajo y de vida merece también, en consecuencia, serios reparos en el caso chileno al ser confrontada con la evolución histórica efectiva.

Clase y movimiento: un comentario final

El nuevo enmarcamiento estructural de la clase obrera chilena y la dinámica del desarrollo capitalista bajo una estrategia económica como la impuesta por el régimen militar desde 1973 plantean serias dudas a la confianza ideológica en un movimiento obrero que se constituiría a partir de las propias condiciones de la reproducción capitalista. Con ello quedan puestas en duda también las estrategias que aspiran a fundar las

²⁰ Aunque en ocasiones esta alza toma una forma rectilínea, para la mayor parte de los sectores se da en forma de una "u" caligráfica; esto es, a una violenta alza en el período 1973-1975 sigue una caída relativa y la curva vuelve a dispararse agudamente hacia arriba a partir de 1977.

²¹ En 1967 estas ramas contaban en efecto con el 70% de los establecimientos de más de mil trabajadores. En el año 1980 la cantidad de establecimientos de ese tamaño en este tipo de ramas se había reducido a la mitad. El análisis de cada una de estas variables en particular se realiza en el estudio a que se hace mención en la nota 17.

bases del desarrollo del movimiento obrero principal o exclusivamente en la lucha económica.

Es significativo constatar, por otro lado, que es justamente a esta reducción reivindicacionista y corporativa a lo que apunta la institucionalidad laboral y la represión sindical del régimen. Las normas conocidas como "plan laboral" dictadas por el gobierno militar en 1979 son en este sentido paradigmáticas: constriñen la negociación colectiva a nivel de cada empresa, fomentan la formación de sindicatos paralelos, restringen al máximo el ámbito de competencia de las federaciones y confederaciones y prohíben y reprimen todo intento de intervención de los sindicatos en los problemas que atañen al conjunto de la nación.

Los intentos de conformación de un movimiento obrero gremialista que delega en otros agentes el ejercicio de la lucha política, ya sea a partir de una orientación conformista o contestataria, parecen sin embargo muy poco viables: ni un movimiento contestatario puede afirmarse en una base económica que lo reduce y atomiza, ni un movimiento obrero conformista puede desarrollarse sobre una base económica demasiado precaria como para satisfacer mínimamente sus demandas.

El conjunto de circunstancias descritas parece redimensionar, frente a las limitaciones de la razón economicista, un viejo tema del movimiento obrero chileno: el de su relación con la política y con el Estado. A diferencia del pasado, sin embargo, la perspectiva de una politización de las luchas obreras debe hacer frente a un orden estatal del cual el movimiento queda excluido y sin contar, al mismo tiempo, con la red de mediaciones que proveía un sistema político abierto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aranda S. y Martínez A. (1970): "Estructura económica: algunas características fundamentales", en *Chile, hoy*, Siglo XXI, Santiago.
- Bengoa, J. (1981): "Transformation agricole et paysannerie", *Amerique Latine* núm. 6, París.
- Bettelheim, Ch. (1970): "Les cadres Sociaux-economiques et l'organisation de la planification sociale", policop., París, s.p.i.
- Cardoso F. H. y Faletto E. (1969): *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI, México.
- Cardoso, F. H. y Reyna, J. L. (1968): "Industrialización, estructura ocupacional y estratificación social en América Latina", en *Cuestiones de Sociología del Desarrollo*, Ed. Universitaria, Santiago.

- CEPAL (1963): "El desarrollo social de América Latina en la posguerra", policop., Santiago.
- (1965): *El proceso de industrialización en América Latina*, Naciones Unidas.
- Cortés F. y Jaramillo A. (1979): "Relaciones de poder en los conflictos laborales", policop., FLACSO-México, Proyecto PNUD-OIT-INET.
- Echeverría, R. (1980): "Crítica de la teoría del trabajo de Marx", mimeo., FLACSO, Santiago.
- Ferrer, A. (1981): "El monetarismo en Chile y Argentina", *Comercio Exterior*, vol. 31, núm. 1, México.
- Ffrench-Davis, R. (1979a): "Evolución y destino de las exportaciones chilenas: 1965-1978", CIEPLAN, Santiago.
- (1979b): "Exportaciones e industrialización en un modelo ortodoxo: Chile 1973-1978", CIEPLAN, Santiago.
- Foxley, A. (1980): "Hacia una economía de libre mercado. Chile 1974-1979", Estudios CIEPLAN, Santiago.
- GIA (Grupo de Investigaciones Agrarias 1980-1981): *Cuadernos de Información Agraria*, Santiago.
- Hirschman, A. O. (1968): "La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones en América Latina", *El Trimestre Económico* vol. xxxv (4), núm. 140, FCE, México.
- Martínez, J. (1976): "Trabajo productivo y valorización del capital: Notas sobre la definición 'económica' de la clase obrera", en *Investigación Económica* núm. 116, México.
- Mires, F. (1977): "El subdesarrollo del marxismo en América Latina", policop., R.F.A.
- Nun, J. (1972): "Sobrepoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal", en *Revista Latinoamericana de Sociología*, núm. 2, 1969.
- Pinto, A. (1964): *Chile, una economía difícil*, FCE, México.
- (1970): "Desarrollo económico y relaciones sociales", en *Chile, hoy, Siglo XXI*, Santiago.
- Quijano, A. (1970): "Redefinición de la dependencia y marginalización en América Latina", mimeo., CEPAL.
- Ruz Tagle, J. (1980a): "Antecedentes para el estudio de los salarios y sueldos en una perspectiva histórica: 1959-1979", mimeo., Programa de Economía del Trabajo, Santiago.
- (1980b): "Situación salarial y modelo económico", Serie *Estudios económicos*, Vicaría Pastoral Obrera, Santiago.
- Sadie, J. L. (1962): "Población y mano de obra en Chile", CELADE, D.6/2, mimeo., Santiago.

- Slavinsky, Z. (1965): "Los cambios estructurales del empleo en el desarrollo de América Latina" en *Boletín Económico para América Latina*, vol. X, núm. 2.
- Tavares, M. C. (1964): "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en Brasil", *Boletín Económico para América Latina*, CEPAL.
- Tokman, V. y Souza, P. (1978): "Distribución del ingreso, pobreza y empleo en áreas urbanas", PREALC, Santiago.
- Valenzuela, J. A. (1981): Informe para la investigación "Transnacionalización de la economía y la sociedad. Estudio del movimiento obrero 1973-1980", dirigida por G. Campero; Convenio ILET-Programa de Economía del Trabajo, Santiago.

El agro chileno después de 1973: expansión capitalista y campesinización pauperizante

Jaime Crispi Soler

I. Introducción

Las sociedades constantemente se están transformando. Sin embargo, hay ciertos momentos en que estas transformaciones cambian de ritmo y/o de dirección. En Chile la estructura agraria se comenzó a modificar rápidamente desde 1965, en un intento por readecuarse a los cambios que se habían venido produciendo en el conjunto de la formación social. Entre 1970 y 1973 esta tendencia se mantuvo, pero las transformaciones del agro se inscribieron en un proyecto de cambio estructural de la sociedad que intentaba comenzar un proceso de tránsito hacia el socialismo.

Las tensiones que produjo el conjunto de estas transformaciones provocó el golpe militar de 1973. Desde entonces, el agro comenzó un nuevo período de cambio, no menos acelerado que el anterior pero en una dirección distinta. Ahora se trata de reinscribirlo plenamente en el nuevo modelo de acumulación capitalista que se instaura en el país.

El propósito de este trabajo es mostrar los principales cambios que ha producido esta nueva forma de acumulación en el agro y algunas de sus consecuencias. Para ello, en la segunda parte revisaré brevemente cómo se insertaba la agricultura en el desarrollo nacional antes de 1965 y cómo lo hace actualmente. En la tercera parte, estableceré los instrumentos ideológicos, las acciones legales y administrativas, y la política económica que han hecho posible las actuales transformaciones del agro. En la cuarta parte describiré los procesos más importantes que se dieron en el sector después de 1973. En la quinta parte señalaré las consecuencias más significativas de estas transformaciones. Y en la sexta y última parte, intentaré reflexionar sobre las contradicciones más importantes que presenta esta nueva forma de acumulación en el agro.

II. La agricultura en el desarrollo nacional

La situación antes de 1973. El modelo de acumulación que se implementó en el país en la década de 1930, bajo la hegemonía de la burguesía industrial, intentó movilizar capitales hacia el sector industrial, al que no se habrían destinado si hubiesen operado los precios internacionales. Para ello, el proceso de acumulación interno tuvo como referente un conjunto específico de precios y se establecieron numerosas regulaciones en la economía. Este proyecto tenía dos características adicionales: requería del capital extranjero pero le estableció límites sobre sus condiciones de operación y le asignó gran importancia al Estado como impulsor y ordenador del proceso.

En esta forma de acumulación no se le otorgan privilegios a la agricultura como sector. Los latifundistas aceptaron el modelo a cambio de ciertas garantías: no se tocaría la propiedad de la tierra, no se permitiría la sindicalización campesina y los bajos precios impuestos a los productos agrícolas —como una forma de bajar costos de la industria naciente, vía bajos salarios— serían compensados a través de créditos, maquinaria, insumos y tecnología subvencionados por el Estado. Hasta 1965 los latifundistas tuvieron suficiente poder político para que se les respetaran estas garantías.

Sin embargo, las contradicciones que produce este modelo de acumulación en el agro son importantes y crecientes. La producción del sector se incrementa a un ritmo tan lento que entre 1936-1938 y 1963-1965 la producción agropecuaria por habitante disminuye a razón de un 0.4% acumulativo anual. Esto lleva a que la balanza comercial de productos agropecuarios, equilibrada al comenzar la década de 1940, pasa a tener un déficit aproximado de 130 millones de dólares anuales hacia 1965. En promedio, de cada cien dólares que se generaban en exportaciones entre 1963 y 1965, sólo tres son aportados por la agricultura y treinta se utilizan en importar alimentos, proporción que muestra una tendencia creciente.¹ Esta situación, incompatible con un desarrollo industrial que necesita una disponibilidad creciente de divisas, se agudiza a medida que avanza el proceso de sustitución de importaciones.

Por otra parte la industria, después de pasar el límite de la sustitución fácil, se enfrenta a la necesidad de ampliar el mercado interno, ya que sus niveles de acumulación no le permiten integrarse fácilmente al mercado internacional. Esta expansión, sin embargo, es contradictoria con la existencia de un campesinado que vive a niveles de subsistencia y, por consiguiente, no cuenta con recursos para incorporarse al mercado de productos industriales.

Por último, el campesinado que había venido luchando por sus rei-

¹ Ministerio de Agricultura — Oficina de Planificación Agrícola, *Plan de Desarrollo Agropecuario, 1965-1980*, Santiago, 1978, tomo I.

vindicaciones —a pesar de las trabas puestas a su organización— podía convertirse en un elemento que pusiese en peligro el proyecto global, de no dársele una respuesta adecuada a sus demandas.

Estos conflictos alcanzan una alta intensidad hacia mediados de la década de 1960 y permiten visualizar que no es posible salir de la crisis sin actuar sobre la agricultura en dos sentidos: incrementando la oferta de alimentos y encontrando una fórmula para que el campesinado se convierta en una clase de apoyo para el proyecto industrial. Estas son las ideas-fuerzas que pone en práctica el gobierno demócrata cristiano y, desde esta perspectiva, se lleva adelante el proceso de reforma agraria. Este proceso continúa durante el gobierno de la Unidad Popular sobre la base del mismo cuerpo legal pero imprimiéndole un ritmo más dinámico y en una perspectiva de transformación global de la sociedad.

El proceso de reforma agraria significó la expropiación de 5 809 predios, con alrededor de 10 millones de has., de las cuales más de 700 mil eran de riego y dos millones ochocientas mil de secano arable. Esto corresponde al 40% de la superficie de riego y al 60% del secano arable del país. El número de familias directamente beneficiadas alcanzó a 61 mil, a las cuales hay que adicionar 15 mil activos solteros que trabajaban permanentemente en los asentamientos.²

El movimiento campesino se vio favorecido por la ley sobre sindicalización que permitió que éste se expresara. De esta manera aumentó el número de campesinos sindicalizados de 1 658 en 1964 a 283 mil en 1972. Además, se dio un fuerte impulso a otras organizaciones campesinas, alcanzando en 1972 a 150 mil el número de campesinos organizados en cooperativas, comités de pequeños productores y organizaciones del sector reformado.³ En 1973 existían 308 cooperativas campesinas con más de 90 mil socios, 207 cooperativas de reforma agraria con 9 900 socios, 2 811 asentamientos y otras organizaciones del sector reformado.⁴ También favoreció a los trabajadores agrícolas la ley que igualó el salario agrícola con el industrial y la que otorgó la inamovilidad en el empleo.

Durante la vigencia de la reforma agraria, el crédito y la asistencia técnica subvencionada se hicieron extensivos a todos los productores agrícolas, implementándose programas especiales para lograr la capitalización de los campesinos del sector reformado y de los pequeños propietarios. El nivel de los precios agrícolas fijado por el gobierno intentó favorecer las relaciones de intercambio del sector y la construcción de importantes obras de infraestructura emprendida por organismos del Estado facilitó los procesos de comercialización.

En los primeros años, los resultados productivos de esta política agraria

² Grupo de Investigaciones Agrarias (GIA), "Tenencia de la tierra en Chile", *Cuadernillo de Información Agraria* núm. 1, Santiago, Grupo de Investigaciones Agrarias — Academia de Humanismo Cristiano, 1979.

³ J. Echenique, "El carácter y los resultados de la acción de la agricultura chilena", mimeo., México, 1977.

⁴ INPROA, *La situación campesina actual: lo que vieron los obispos*, Santiago, 1979.

fueron bastante espectaculares. Así es cómo, en términos de la producción por habitante, hubo un crecimiento constante hasta 1968, año en que ésta llegó a ser un 16% superior a la de 1965. Después bajó en términos per cápita pero se situó hasta 1972 alrededor del 8% sobre la de 1965. En 1973, cuando el conflicto social tomó características críticas, la producción cayó bruscamente.⁵

La situación después de 1973. Durante el gobierno de la Unidad Popular, el capitalismo como sistema no fue destruido, aunque el proceso de acumulación capitalista llegó a un alto nivel de desorganización. La base material de reproducción del latifundio fue totalmente aniquilada, perdiendo los latifundistas buena parte de su capital. La burguesía industrial sufrió la requisición de muchas de sus unidades productivas y perdió la ideología del proyecto nacional que había venido sustentando. Para las grandes compañías norteamericanas las pérdidas fueron cuantiosas, aunque ello no alteró su base material total. La fracción menos afectada fue la burguesía financiera, pues el gobierno de Allende compró las acciones bancarias y ella reprodujo su capital en el mercado negro.

En este contexto, después del golpe militar la fracción que logra imponer su hegemonía en el nuevo bloque en el poder es la burguesía financiera. La estabilidad de su modelo de acumulación proviene, en buena medida, de las fuerzas represivas y del respaldo del capital financiero internacional. El resto de las fracciones de la clase dominante tiene escaso poder de negociación frente a ella, y el proletariado y campesinado —hasta ahora— no han logrado que se les tome en cuenta en el proyecto.

El nuevo modelo de acumulación pretende que el conjunto de procesos productivos que se desarrollan en la formación social se adecuen al sistema de precios que se genera en el nivel mundial. Lo importante es que en el país se desarrollen las actividades que tienen "ventajas comparativas" en el contexto mundial. Para la burguesía financiera, la estabilidad del proceso de acumulación y sus posibilidades de captar excedentes, están mejor aseguradas en la medida que la economía chilena se integre plenamente a la acumulación capitalista a nivel mundial.

Planteada de este modo la dinámica de la acumulación —además de expandir las actividades que se basan en la explotación de recursos naturales que el país posea en ventajas con otros países—, para que el modelo tenga viabilidad se ha puesto énfasis en dos tipos de problemas. En primer lugar, se ha tratado de concentrar el capital en pocas manos, de tal manera que los bajos niveles relativos de acumulación que tiene el país puedan ser parcialmente compensados con grandes conglomerados productivos y financieros que puedan operar monopolícamente y con economías de escala. Y en segundo lugar, se ha hecho lo posible para que el costo de la fuerza de trabajo sea tan bajo como lo permitan las circunstancias. En este modelo —a diferencia del anterior— el nivel de los sala-

⁵ Grupo de Investigaciones Agrarias, "Capitalismo y campesinado en el agro chileno-II", serie *Resultados de Investigación* núm. 2, Santiago, CIA, 1980.

rios sólo representa un ítem de gasto en cada empresa, sin que su monto sea importante a nivel de la demanda interna.

La readecuación de la economía en estas tres líneas —ventajas comparativas, concentración y bajos salarios— ha afectado a todos los sectores productivos y sociales del país. Por consiguiente, la agricultura y quienes viven relacionados con ella, se han visto forzados a encontrar un nuevo lugar en el contexto economicosocial.

Resultado de ello es la expansión de la fruticultura de exportación y del área forestal y la pérdida de dinamismo que muestran las actividades más tradicionales del agro chileno. También es congruente el proceso de concentración de la tierra y especialmente del capital que se observa en el agro. Pero no menos significativo para estos efectos es el proceso de campesinización pauperizante que se ha venido dando en los últimos siete años. Para que los salarios sean bajos no basta con reprimir a los trabajadores en todos los sectores. Además es importante mantener un alto grado de desempleo, que deprima los salarios, y es necesario lograr que los precios de los bienes salarios se ubiquen en el nivel más bajo que permitan los costos de producción de dichos bienes.

Para lograr la expansión de las actividades agrícolas de exportación, un sector de empresas capitalistas está en óptimas condiciones. Pero estas mismas empresas evitan, en la medida de lo posible, la producción de bienes cuyos precios no pagan la renta de la tierra y/o la tasa media de ganancia. Los campesinos, en cambio, al no tener esta alternativa mantienen o aumentan su nivel de producción, aun cuando estos precios bajan. Además, las empresas capitalistas mantienen el mínimo de personal permanente en sus explotaciones, contratando temporalmente los altos contingentes de fuerza de trabajo que requieren. Las empresas campesinas, en cambio —por ser unidades de producción y consumo al mismo tiempo—, debido al desempleo generalizado, deben operar con una población que excede sus requerimientos de ocupación productiva, sirviendo de lugar de reproducción de la fuerza de trabajo que ocupan temporalmente las empresas capitalistas y cuyo costo éstas sólo pagan parcialmente.

En definitiva, el actual modelo de acumulación le ha asignado al sector agrícola una doble función. Por una parte, debe ampliar el proceso de acumulación en base a la concentración de la producción en ciertos tipos de empresas y, por otra, debe utilizar al amplio sector de economía campesina para la producción de alimentos baratos y la reproducción de la fuerza de trabajo que requieren las empresas capitalistas.

III. Los instrumentos utilizados para operacionalizar el nuevo modelo de acumulación en el agro

La agricultura entre 1965 y 1973 se había venido desarrollando sobre la base de lograr un alto grado de equilibrio. Éste se refleja en el intento por alcanzar una expansión armónica entre los productos de exportación y los de consumo interno; en el esfuerzo realizado para que los sectores capitalistas y campesinos tuviesen acceso a los mismos tipos de producción, recursos productivos y montos de excedentes; y en la compensación de las diferencias agroclimáticas entre las diferentes regiones del país. Esto se lograba a través de una fuerte participación del aparato del Estado en todos los aspectos productivos y sociales del agro.

El actual modelo está basado en el privilegio de los desequilibrios. Para que éstos se produzcan y se reproduzcan en el tiempo, se ha implementado un conjunto de proposiciones ideológicas, de medidas jurídico-administrativas y de políticas económicas que han afectado a todos los grupos sociales en la agricultura y los han obligado a funcionar en la nueva lógica.

Aspectos centrales de la nueva ideología son la teoría de las ventajas comparativas, el papel superior del mercado como asignador de los recursos y el lugar subsidiario que debe ocupar el Estado en lo económico.

Consecuente con esta ideología, en múltiples declaraciones se ha responsabilizado del lento desarrollo económico y social del agro a la no aplicación de sus postulados. Por ejemplo, el Ministerio de Agricultura señalaba que:

La principal causa del atraso fue esa creciente intervención estatal en prácticamente todos los ámbitos de la vida económica del país y, en forma especial, en los controles de precios de productos, insumos, tasas de cambio, interés corriente, y otros. Esto produjo una baja en la rentabilidad de la renta agropecuaria y, de este modo, el capital generado que debió haberse invertido en mejoras directamente productivas, en infraestructuras de comercialización y transporte, en desarrollo científico y asistencia técnica, en educación, salud y otros, fue desviado a otras actividades más rentables en el comercio o en la industria.⁶

Y postula que

la nueva institucionalidad del agro debe tender a facilitar a los productores agrícolas en general, que asuman la responsabilidad específica de hacer producir la tierra de acuerdo a su potencialidad óptima, excluyendo al Estado de ejercer cualquier acción directa en este sentido.

⁶ Ministerio de Agricultura, *Políticas de Desarrollo Agrario y Rural*. Santiago, 1974. Copia fiel del original.

La reforma agraria, que fue el pilar de la política agraria entre 1965 y 1973 y que representa la forma más directa de intervención estatal en el agro, ha sido un blanco predilecto de las críticas oficiales. El Departamento de Economía Agraria de la Universidad Católica resume estas críticas señalando que los efectos esperados de este proceso, en términos de aumentos de producción global y productividad, han sido escasos y quizás negativos hasta el momento y que su principal efecto económico habría sido la transferencia patrimonial, del orden de 500 a 800 millones de dólares, desde los propietarios afectados hacia el Estado y los asignatarios definitivos.⁷

La política agraria, como aplicación práctica de esta ideología, ha contado con medidas de tipo legal y administrativo que han permitido transformar estructuralmente al sector.

En primer lugar, el Estado intervino directamente modificando la situación de tenencia de la tierra que existía en septiembre de 1973. Se actuó administrativamente sobre las tierras expropiadas dándoles aproximadamente el siguiente destino: un 29% se devolvió a los antiguos propietarios, un 30% se vendió en grandes unidades en licitaciones públicas y un 30% fue asignado en parcelas de propiedad individual.⁸ Por otra parte, diversos decretos leyes han contribuido a agilizar las transacciones, arriendos de tierras y medierías implementando el libre mercado de la tierra. Entre ellos vale la pena señalar el D.L. 2247 de junio de 1978, por el cual se reglamenta la licitación de los terrenos de secano en poder de COÑA y mediante el que se excluye prácticamente a los campesinos de dichas licitaciones al exigírseles que para postular no deben tener deuda.⁹ Este decreto deroga todos los artículos que establecían las causales de expropiación de un predio rústico para los fines de la reforma agraria. Además, termina con la prohibición de formar sociedades anónimas y en comandita que tuvieran por objeto la explotación agrícola o ganadera. Ambas medidas esperan la afluencia de capitales nacionales o extranjeros al sector agrario, al restablecer el derecho de propiedad en términos tan absolutos como en el pasado.

En segundo lugar, a partir de 1974 se comienza a traspasar al sector privado las funciones e infraestructura de las empresas estatales encargadas del proceso de comercialización y transformación de los productos agrícolas.¹⁰ Además, se remata precipitadamente y en un momento de

⁷ Universidad Católica de Chile — Departamento de Economía Agraria, "Panorama económico de la agricultura, noviembre 1978-noviembre 1979", 1979.

⁸ Grupo de Investigaciones Agrarias, "Tenencia de la tierra en Chile".

⁹ El secano costero y cordillerano expropiado alcanzaba a alrededor de 3 millones de hectáreas, divididas en 370 predios en los que trabajaban cerca de 5 mil familias. No se sabe cuántos de estos predios pudieron ser adquiridos por campesinos, aunque estamos seguros de que no fueron muchos más de los 17 que la Iglesia, a través del DAR (12) y del Sistema Financiero (5), ayudó a comprar. En total se favoreció a cuatrocientas familias.

¹⁰ El 11 de septiembre de 1973 ascendían a 128 el número de agroindustrias que eran propiedad del Estado o que estaban bajo control de los trabajadores. Las

depresión agrícola, el activo con que había sido dotado el sector reformado, lo cual determina que sus precios de venta sean muy bajos. Ambas medidas facilitan el fortalecimiento del sector capitalista de la agricultura y debilitan a los campesinos del sector reformado y a los pequeños propietarios.

Una clara expresión de la pérdida de importancia del sector público agrícola es que la dotación de personal de las instituciones dependientes del Ministerio de Agricultura se redujo considerablemente. En tres instituciones —Corporación de la Reforma Agraria, Instituto de Desarrollo Agropecuario y Servicio Agrícola Ganadero— el número de funcionarios disminuyó de los 11 452 que existían en diciembre de 1973, a 3 378 en octubre de 1979.¹¹ Por otra parte, el gasto fiscal efectuado por el Ministerio de Agricultura y Tierras en 1975, 1976 y 1977 ha fluctuado, en términos reales, entre la tercera y cuarta parte del gasto que dichos ministerios realizaron en el promedio anual 1971-1972.¹² No obstante, algunas actividades como las de exportación y las plantaciones forestales han tenido un franco apoyo de parte del aparato estatal.

En tercer lugar, el Estado ha actuado sobre el movimiento campesino restringiendo generalizadamente la actividad sindical y boicoteando al movimiento cooperativo de los pequeños productores. A la violenta represión campesina siguió la dictación de decretos leyes que hacían imposible la acción de las organizaciones sin caer en sanciones graves. Después vino la dictación del Plan Laboral (julio de 1979), el cual ha afectado negativamente la capacidad de organización de los sindicatos agrícolas. Consecuencia de esto es que el número de campesinos sindicalizados no supera actualmente el 18% de los que estaban afiliados a alguna organización en 1973. Por su parte, de 308 cooperativas campesinas que funcionaban en 1973, actualmente no más de sesenta tienen alguna actividad y las que continúan funcionando carecen de apoyo.¹³

Sobre esta nueva base estructural —empresas capitalistas fortalecidas y unidades campesinas incrementadas en número pero debilitadas y sin apoyo— ha venido actuando la política económica para la agricultura.

empresas requisadas o intervenidas fueron inmediatamente devueltas a sus propietarios (44 empresas, principalmente molinos y elaboradoras de alimentos). Las restantes se vendieron a particulares a través de licitaciones públicas. Entre estas últimas se encuentran empresas importantes como Sociedad de Construcciones Agropecuarias (SOCOACRO), Empresa Nacional de Frigoríficos (ENAFRI), Empresa Nacional de Semillas (ENDS); cerca de veinte industrias forestales, entre ellas Celulosa Arauco, Pilpilco, Celulosa Constitución, que gozan hoy de una fuerte expansión; complejos avícolas, plantas faenadoras de carne, pisquerías, frutícolas, lecheras, almacenamiento, secado y seleccionadoras de semillas y granos, fábricas de alimentos, etcétera. *El Mercurio*, diciembre 22 de 1974 y octubre 21 de 1975.

¹¹ Grupo de Investigaciones Agrarias, "Capitalismo y campesinado en el agro chileno-II".

¹² Antecedentes elaborados sobre la base del Balance Consolidado del Sector Público.

¹³ INPROA, *op. cit.*

Ésta, que guarda estrecha relación con la política económica global, propicia la igualación entre el sistema de precios internos y precios internacionales y pretende establecer la plena movilidad del capital. Para esto, se han liberado todos los precios internos, se han bajado sustancialmente los aranceles, se ha fijado una tasa de cambio que estimule las exportaciones y se han abierto las fronteras del país al capital extranjero para que se ubique en cualquier actividad.

La política de precios propicia la total libertad de los precios de los productos agropecuarios y de los insumos que se utilizan en el sector. El Ministerio de Agricultura señalaba que

con el objeto de asignar en forma óptima los recursos productivos del país y aprovechar adecuadamente las ventajas económicas que Chile tiene en la producción de ciertos rubros, el sistema de precios funcionará libremente y en un régimen de comercio exterior abierto.¹⁴

Así paulatinamente se ha ido eliminando la fijación de precios. En 1977 sólo el trigo, el raps y la remolacha estaban sometidos a fijaciones de precios, para lo cual se puso en práctica un mecanismo de "bandas de precios". Estas bandas fijaban un precio máximo y otro mínimo para el productor, de acuerdo a las fluctuaciones de los precios internacionales de los productos. Ellas estuvieron en vigencia hasta 1979.

Por otra parte, a los pocos meses de asumir el gobierno militar, se decretó la libertad de precios para los insumos que anteriormente estaban subsidiados. Esto ha significado alzas sustanciales para todos los productos que utiliza la agricultura. En efecto, tomando como base los precios reales promedios entre 1965-1971, se registra en 1978 un alza cercana al 400% para las unidades de nitrógeno y del 470% para las de fósforo. (En 1974 y 1975 se registraron precios aún superiores.) El incremento del precio internacional del petróleo significó, para igual período, un alza para este producto del orden del 788%.¹⁵

Esta política, sumada a la distribución negativa del ingreso, ha determinado una tendencia decreciente en los precios reales al productor de los bienes agrícolas de consumo interno. En el caso de los productos más importantes como trigo, papas, porotos y maíz, se puede observar que el precio promedio del período 1965-1972 es sustancialmente superior al del período 1974-1979. Sin embargo, los precios de las variedades más dinámicas de fruta de exportación presentan una situación de precios bastante más favorables, especialmente la uva de mesa (véase cuadro 1).

La política de comercio exterior tiende a reinsertar la producción agrícola chilena en los circuitos comerciales mundiales y a abrir el mercado chileno a la producción mundial. Por esta razón, se han derogado la mayoría de las disposiciones legales tendientes a que los productos chilenos

¹⁴ Ministerio de Agricultura, *Políticas de desarrollo agrario y rural*.

¹⁵ Grupo de Investigaciones Agrarias, "Capitalismo y campesinado en el agro chileno-II".

no salgan del país. Además, en 1975 se fijó un tipo de cambio muy atractivo para los exportadores, aunque éste ha venido paulatinamente disminuyendo desde 1976.¹⁶ Por otra parte, el Estado ha tomado un papel muy activo en la promoción de las exportaciones.

Cuadro 1

PRECIOS REALES PROMEDIOS AL PRODUCTOR DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS AGRÍCOLAS TRADICIONALES Y DE EXPORTACIÓN *

<i>Año</i>	<i>Trigo</i>	<i>Papas</i>	<i>Porotos</i>	<i>Maíz</i>	<i>Uvas</i>	<i>Manzanas</i>	<i>Peras</i>	<i>Duraznos</i>
1965-1972	140.8	69.9	352.3	116.2	345.4	237.3	272.9	368.7
1974-1979	125.2	51.1	263.0	85.7	456.5	243.7	246.8	442.6

* El promedio ha sido elaborado con base en un índice que tiene como año base 1965 = 100. El año 1973 no se incluyó por las fuertes distorsiones sufridas por los precios de los productos agrícolas.

FUENTE: Elaborado por CIA sobre la base de antecedentes oficiales. La metodología de cálculo se basa en deflactar el precio nominal al productor, por un índice formado mediante los precios nominales del paquete de insumos que cada rubro utiliza (CIA, "Capitalismo y campesinado en el agro chileno-II").

Como resultado de estas medidas, las exportaciones agrícolas se han incrementado sustancialmente, aunque en términos bastante menos espectaculares que lo que el gobierno señala. En efecto, el valor de las exportaciones agrícolas a precios constantes se multiplicó por cuatro entre 1979 y el promedio anual del período 1965-1973. Para el mismo lapso, el valor de las exportaciones a precios corrientes —que es lo que el gobierno muestra— se multiplicó por 10 (véase cuadro 2). La diferencia se explica por cambios en los precios mundiales.

Este incremento de los volúmenes exportados también está relacionado con la concentración de los ingresos, que ha repercutido en la estructura y nivel de demanda por productos agrícolas. La caída de los ingresos en amplios sectores de la población provocó una disminución de la demanda de los productos de consumo masivo, dejando un volumen considerable de producción disponible para la exportación.

Simultáneamente, la baja de los aranceles y la eliminación de las restricciones no arancelarias para las importaciones ha abierto las fronteras del país a los productos extranjeros que, además, han debido afluir al país para compensar la disminución de la producción nacional de algu-

¹⁶ R. French-Davis, "Las experiencias cambiarias de Chile, 1865-1970", *Colección Estudios CIEPLAN* núm. 2, Santiago, CIEPLAN, 1979.

nos alimentos.¹⁷ Sin embargo, las facilidades para importar se han visto limitadas por la disminución de los ingresos de los sectores más pobres. El efecto neto de ambas fuerzas ha sido un aumento del valor real de las importaciones de alimentos y productos intermedios agrícolas de más del cien por ciento entre 1970 y 1978.¹⁸ En todo caso vale la pena señalar que mientras la importación de trigo fue sustancialmente superior en 1978 a la de 1970, la importación de carne tuvo la tendencia contraria y en los últimos años es insignificante.¹⁹ Los cambios en los niveles y en la distribución del ingreso explican estas modificaciones en los volúmenes importados.

Cuadro 2

EVOLUCIÓN DEL VALOR DE LAS EXPORTACIONES AGROPECUARIAS
(Índice 1965 = 100)

Año	Valores en moneda corriente	Valores en moneda constante ¹
1965	100	100
1966	96	91
1967	97	90
1968	109	113
1969	114	107
1970	144	115
1971	161	102
1972	97	56
1973	107	46
1974	254	105
1975	549	262
1976	484	231
1977	674	252
1978	855	320
1979	1131	377

¹ Las cantidades físicas fueron valoradas a los precios de 1965 por un grupo de productos que representaban el 80% de las exportaciones. El valor que representaba el resto de las exportaciones fue deflactado en cada año por el índice implícito que resultó del ejercicio anterior.

FUENTE: Elaborado por CIA sobre la base de antecedentes de Superintendencia de Aduanas y Banco Central.

¹⁷ Véase la sección V, donde se trata este punto.

¹⁸ En 1973 el valor real de las importaciones de alimentos subió sustancialmente respecto a 1970, para bajar en el orden de un 25% en 1980, en relación a 1973. R. French-Davis, "Políticas de comercio exterior en Chile, 1973-1980", mimeo., Santiago, CIEPLAN, 1979.

¹⁹ Grupo de Investigaciones Agrarias, "Capitalismo y campesinado en el agro chileno II".

En relación con el crédito agrícola, la política señala que éste debía tener las mismas características que los otros tipos de crédito. Es decir, la fijación de la tasa de interés estaría sujeta a las fluctuaciones del mercado de capitales. Esto constituye una diferencia dramática con el pasado en que la tasa de interés era subsidiaria y normalmente era negativa. Sin embargo, el crédito para el sector agrícola otorgado por el Banco del Estado, ha tenido una tasa de interés que, a pesar de ser muy elevada, ha sido inferior a la del mercado. En la temporada 1975-1976 por ejemplo, se reajustaba según el Índice de Precios al Consumidor (IPC), más un interés real anual del 10%. En la temporada 1976-1977, se implantó una tasa de interés mensual fluctuante que variaba entre 3 y 12%. En cambio, para el resto del sistema bancario el interés mensual fluctuaba entre 12 y 15%. La fijación mensual de la tasa de interés significó que la tasa real del crédito fuera superior al 30% anual. Sin embargo, esta tasa llegó hasta niveles del 70% anual para algunos períodos del año.²⁰ A partir de 1977-1978, se fijó una tasa de interés real anual del 16% que se mantiene hasta la fecha, con algunas variaciones de acuerdo a las fluctuaciones del mercado de capitales.²¹

En términos de las colocaciones de crédito de operación, el volumen entregado, que se había incrementado entre 1969 y 1972 en un 90%, baja sustancialmente en los años siguientes para llegar a un punto máximo en 1977, cuando representa el 91% del volumen distribuido en 1972.²² El crédito de inversión, que normalmente no supera el 20% del volumen total de crédito agropecuario, sigue una tendencia similar pero más acentuada. Entre 1969 y 1973 se incrementa en un 155%, después baja sustancialmente y en 1977 alcanza un nivel ligeramente superior al de 1973 (véase cuadro 3). No se cuenta con antecedentes de la distribución del crédito entre diferentes sectores sociales, pero la disminución de la participación en el volumen total de las instituciones del Estado que trabajaban con campesinos y el incremento del peso de la banca privada hacen pensar que éste se canaliza cada vez más a las empresas comerciales.²³

La política de comercialización pretende que los productores establezcan acuerdos con los compradores, sin la intervención del Estado. Esto se ha materializado en la supresión de poderes compradores estatales y en el traspaso al sector privado de las empresas e infraestructura de comercialización. Las acciones monopólicas de los compradores no se han dejado esperar, siendo la más conocida la que se ha planteado en el caso del trigo.²⁴

²⁰ *El Mercurio*, junio 31 de 1977.

²¹ *El Mercurio*, agosto 14 de 1979.

²² No se tienen antecedentes del crédito entregado en 1978 y 1979.

²³ Grupo de Investigaciones Agrarias, "Capitalismo y campesinado en el agro chileno-II".

²⁴ Las denuncias de los productores de trigo han sido numerosas, llegando incluso a presentarse un reclamo al tribunal antimonopólico en contra de los molineros.

Cuadro 3

VOLUMEN DE CRÉDITO AGROPECUARIO DISTRIBUIDO POR AÑOS
(Millones de dólares de c/año e índice)

Año	Crédito de operación		Crédito de inversión	
	Volumen	Índice	Volumen	Índice
1965	93.4	100.0	9.8	100.0
1966	133.2	142.6	32.2	329.8
1967	138.6	148.3	30.7	335.0
1968	140.8	150.7	29.7	303.8
1969	140.8	150.6	35.4	363.3
1970	162.4	173.8	27.3	279.5
1971	238.2	254.9	52.1	533.9
1972	266.5	285.3	90.2	924.3
1973	204.8	219.2	27.0	276.6
1974	211.9	226.2	23.2	237.0
1975	137.3	147.0	22.6	232.0
1976	196.8	210.7	49.5	507.0
1977	242.0	259.0	91.0	931.6

FUENTE: Elaborado por CIA con base en datos de los siguientes boletines:
 —Agriculture Sector Overview: 1964-1974. P.P.E.A.U.C.
 —Boletines Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.
 —Banco Central.

La asistencia técnica también ha dejado de ser considerada como función social del Estado y ha sido traspasada al sector privado. A partir de 1978 se implementó un Servicio de Asistencia Técnica Empresarial privado, destinado a los agricultores en general. El Estado subvenciona el 70% del valor de la asistencia técnica a los productores cuyos predios sean de una superficie inferior a 15 hectáreas de riego básico. En la práctica el sistema ha tenido un alcance marginal, ya que en 1978 atendió a 9 386 campesinos y en 1979 a 14 329, lo cual representa un 3% y un 5% de los beneficiarios potenciales.²⁶

²⁶ Según el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP), el número total de beneficiarios potenciales familiares y subfamiliares que tenía este organismo en 1972 llegaba a 233 mil, cifra a la cual es necesario agregarle, al menos, 37 mil parceleros de la reforma agraria. INDAP, "Tierra y población", *Boletín Estadístico* núm. 1, 1972.

IV. Los procesos más importantes que se están dando en el agro

Elementos que permiten y favorecen la diferenciación en el interior del sector. En 1973 operaban en el sector empresas comerciales,²⁶ economías campesinas,²⁷ y unidades reformadas.²⁸ Las medidas administrativas tomadas por el actual gobierno para finalizar la reforma agraria terminaron con las unidades reformadas y aumentaron las empresas comerciales y las economías campesinas, fortaleciendo a las primeras y debilitando a las últimas.

Este es el punto de partida sobre el que comienza a actuar el resto de la política agraria, no sólo profundizando las diferencias entre estos dos tipos de estructura sino también provocando diferencias en el interior de cada una de ellas. La dinámica diferenciadora en el interior de cada sector se ha apoyado básicamente en las distintas condiciones agroclimáticas que tiene el país y en el nivel y tipos de capital con que contaban las unidades productivas al comenzar el proceso diferenciador y el acceso posterior que han tenido a este recurso.

En el primer sentido, el problema regional adquiere gran importancia en la agricultura chilena. En el pasado, como lo señalábamos antes, el aparato del Estado había desempeñado un papel relativamente compensador de las diferencias regionales. Al cambiar el papel del Estado las regiones quedan sujetas a sus propios medios produciéndose un desequilibrio creciente entre ellas. Ahora, los recursos naturales y el clima dan el contexto concreto en el cual se pueden mover las unidades productivas de acuerdo con sus condiciones estructurales y con los márgenes específicos que les entrega la política económica. Este criterio permite separar el rico valle central, que prácticamente no tiene limitaciones, de la región del sur que posee una fertilidad alta pero no apta para todos los cultivos y de la región marginal de la precordillera de Los Andes y cordillera de la Costa, que sólo posee buenas aptitudes forestales.

Por otra parte, el nivel y tipo de capital con que contaban las empresas en 1973 ha provocado diferencias considerables. Por ejemplo, se puede observar que el ritmo de expansión de ciertas empresas frutícolas se explica porque en 1973 tenían árboles en producción, mientras que otras

²⁶ Entendemos por empresas agrícolas comerciales a las unidades de producción en que el producto está dirigido totalmente al mercado, los criterios de producción se basan en la obtención de un máximo de beneficio y se dan formas de trabajo asalariado o semiasalariado.

²⁷ Entendemos por economías campesinas a las unidades de producción y consumo basadas en el trabajo familiar, que cuenta con escasos recursos de tierra, rara vez contratan mano de obra asalariada, desarrollan una actividad mercantil y se mantienen en el largo plazo al nivel de la reproducción simple.

²⁸ Las unidades reformadas eran explotaciones agrícolas transicionales que aún no definían claramente su carácter definitivo. En ellas operaban algunos criterios que permitían asimilarlas a empresas comerciales pero en lo fundamental basaban su funcionamiento en una lógica campesina.

ubicadas en la misma área se han mantenido estancadas ya que se dedicaban a los cultivos tradicionales y no pudieron adaptarse rápidamente. Similar es el caso de las empresas ganaderas que han logrado altas ganancias en los últimos años, cuestión que no han conseguido sus vecinas que cultivan trigo. Estas últimas invierten sus escasos excedentes en la compra de ganado, pero esto no les permite cerrar la brecha con las que tradicionalmente eran ganaderas.

En definitiva, las medidas administrativas y la política económica han utilizado la base estructural existente en el agro en 1973 y los elementos recién analizados, para provocar simultáneamente un fortalecimiento desigual del capitalismo agrario y una expansión pauperizante y diferenciada de las economías campesinas.

Fortalecimiento desigual del capitalismo en el agro. Las empresas comerciales tienen su origen en las haciendas. Antes de 1965, algunas haciendas habían ido cambiando paulatinamente desde formas precapitalistas de operación, hacia una utilización de la tierra, del capital y de la fuerza de trabajo con criterios capitalistas; otras se subdividieron y las hijuelas²⁹ también se modernizaron. Aquellas más tradicionales fueron las primeras expropiadas, pero sus reservas primero y las devoluciones de tierra después, también dieron origen a empresas comerciales.

En general este tipo de empresa tiene una superficie menor que la hacienda, ocupa menos fuerza de trabajo permanente y un número elevado de fuerza de trabajo temporal. La remuneración es fundamentalmente en dinero y posee una mayor cantidad de capital por hectárea. Sin embargo, sus diferencias —derivadas de su ubicación geográfica y del acceso al capital— permiten observar una gran heterogeneidad entre ellas. A continuación describiremos los principales tipos de empresas comerciales que operan actualmente en el agro:

a) La empresa frutícola. Esta empresa tiende a especializarse en fruticultura de exportación. Su tamaño varía entre las 40 y 80 hectáreas de riego básico (НРВ) y están ubicadas preferentemente entre la provincia de Aconcagua y Curicó. En general trabajan con alta productividad, incorporan crecientemente tecnología sofisticada, se capitalizan racionalmente, están integradas al sistema comercial y financiero y emplean poca mano de obra estable en comparación con una abundante fuerza de trabajo estacional.

Estas unidades trabajan con ganancias más altas que la media, ya que por las ventajas que poseen se están apropiando de montos importantes de rentas diferenciales. Adicionalmente, la mayoría de los precios reales de las principales especies de exportación han subido entre los promedios de los períodos 1965-1972 y 1974-1979, en proporciones que alcanzan, en el caso de la uva de mesa, al 32% (véase cuadro 1).

²⁹ Así se denomina a los predios que resultan de la división de las haciendas efectuada por sus propios dueños.

Estos hechos se reflejan en el valor que ha alcanzado la hectárea plantada con frutales, cuyo precio real actual es casi tres veces superior al registrado entre 1965 y 1970. Entre 1974 y 1978 el precio de la tierra con aptitud frutal aumentó a una tasa acumulativa anual del 10%, mientras que el precio de la tierra con aptitud para cultivos tradicionales lo hizo a una tasa del 3%. Ambas cifras son muy superiores a las tasas históricas de incremento del precio de la tierra.³⁰

Sin embargo, a pesar de la alta rentabilidad, la inversión neta en fruticultura no parece haber sido tan significativa. En efecto, la información sobre superficie plantada de las principales especies de frutas de exportación entre Aconcagua y Linares indican un descenso del 2% entre 1974 y 1977. Es importante señalar que en dicho período se ha producido una importante readecuación entre estas especies, ya que mientras los parrales de uva de mesa, las manzanas y las nectarinas aumentaron su superficie en un 57%, 11% y 15% respectivamente, los durazneros y los perales la disminuyeron en un 40% y 4% respectivamente. Por otra parte, la superficie plantada de especies de consumo interno —naranjas, limones y paltas— disminuyó en un 10% entre 1974 y 1977 (véase cuadro 4).

Desgraciadamente no se cuenta con información sobre las plantaciones efectuadas durante 1978 y 1979, pero todo hace pensar que se habrían incrementado sustancialmente. Un indicador de ello es que el crédito de inversión destinado a fruticultura fue en 1978 superior a los 19 millones de dólares y ha venido incrementándose desde 1975.³¹ Sin embargo, no hay que confundir el incremento de las inversiones en fruticultura con la evolución de las exportaciones frutícolas. Estas últimas se han multiplicado por tres entre 1974 y 1979, pero es claro que todas las nuevas plantaciones se han hecho en algunos productos de exportación, mientras simultáneamente se han arrancado otras especies.³² Además, es obvio que todo el incremento de las exportaciones hasta 1978 y la inmensa mayoría de las de 1979, se debió a las inversiones realizadas antes de 1974.

b) La empresa ganadera. Esta empresa puede dedicarse preferentemente a la producción de leche o carne, aunque es habitual que complemente ambas actividades. Está ubicada preferentemente en el sur del país y tiene un tamaño medio superior a la frutícola. El acceso al capital, la campaña para erradicar la fiebre aftosa y el poder político regional de los productores lecheros, han permitido que este sector se haya integrado exitosamente al modelo con una actividad que no presenta "ventajas comparativas".

En efecto, la ganadería de carne se ha visto favorecida por las prohibiciones sanitarias derivadas del control de la fiebre aftosa, que impiden

³⁰ Universidad Católica de Chile — Departamento de Economía Agraria, "Panorama económico de la agricultura, noviembre 1978-noviembre de 1979".

³¹ Grupo de Investigaciones Agrarias, "Capitalismo y campesinado en el agro chileno-II".

³² *Ibidem*.

Cuadro 4

SUPERFICIE PLANTADA CON FRUTAS DE EXPORTACIÓN Y CONSUMO INTERNO
(hectáreas)

<i>Frutales</i>	1962	1974	1977
Exportación	18 348 9	29 154 4	28 531 4
Parronales	2 891 5	3 823 5	6 014 3
Manzanos	5 316 6	9 514 4	10 550 5
Durazneros	6 736 4	10 412 0	6 221 1
Perales	2 101 2	2 491 8	2 395 7
Nectarinas	1 303 2	2 912 7	3 349 8
Consumo interno	7 439 8	13 332 6	11 931 9
Limoneros	2 099 5	6 406 1	4 742 7
Naranjos	3 814 7	4 147 9	4 314 8
Paltas	1 525 6	2 778 6	2 874 4
Total	25 788 7	42 487 0	40 463 3

FUENTE: Elaborado por CIA, sobre la base de antecedentes de CORFO.

la importación de ganado en pie. Esta medida ha mantenido altos los precios internos ya que, de hecho, ha implicado una protección arancelaria. Sin embargo, debido a que la demanda interna está copada —con la actual distribución del ingreso y el nivel de precios— el futuro de esta actividad es incierto. A partir de 1975 se observa una tendencia decreciente en el beneficio de vacunos y ovinos y una tendencia alcista en el precio de ambos.³³ En todo caso, los predios grandes con praderas o aptitudes ganaderas y con acceso al crédito bancario, tienden a intensificar la producción ganadera en desmedro de la agrícola. En la provincia de Osorno, por ejemplo, el incremento de la masa ganadera entre 1976 y 1979 ha sido del 11.5%.³⁴

Respecto a la ganadería de leche, se puede decir que está compuesta por unidades lecheras de tamaño mediano, que utilizan poca mano de obra, emplean tecnología moderna y plantales de bastante calidad. La integración con las plantas elaboradoras es el elemento central que caracteriza a este sector. La rentabilidad no parece ser muy alta, aunque exis-

³³ Universidad Católica de Chile — Departamento de Economía Agraria, "Panorama económico de la agricultura, noviembre 1978-noviembre 1979".

³⁴ Universidad Católica de Chile — Departamento de Economía Agraria, "Panorama económico de la agricultura, enero 1980", 1980.

ten importantes diferencias de acuerdo con el tamaño de la empresa. Este sector ha contado —hasta ahora—³⁵ con el poder político suficiente para que los aranceles a la internación de leche se mantengan a un nivel que ha impedido la importación masiva de este producto. Los resultados de la política lechera no parecen ser tan espectaculares ya que después de lograr un incremento en la recepción, entre el promedio anual del trienio 1975-1977 y el anterior, ésta disminuyó sustancialmente en el bienio 1978-1979.³⁶

Existe una relación muy estrecha de ambos tipos de empresas con el aparato financiero, que ha abierto importantes líneas de crédito para la compra de ganado. En 1978, el 44% de las colocaciones del crédito de inversión agrícola se destinaron al rubro ganadería.³⁷

c] Las empresas forestales. La situación forestal es un caso aparte dentro de la problemática sectorial. Es claro que el país cuenta con grandes cantidades de tierra con aptitud forestal y que posee ventajas comparativas naturales para explotar este recurso. Sin embargo, el gobierno —haciendo una clara excepción— ha subsidiado la inversión forestal.

Así, la inversión en este sector ha resultado especialmente atractiva gracias a los subsidios establecidos en el Decreto Ley 701,³⁸ según el cual la Corporación Nacional Forestal (CONAF) devuelve hasta el 75% de los gastos en que se incurre al plantar un bosque. Este decreto declara además inexplicables los terrenos con aptitud forestal. Por esto no llama la atención que la actividad forestal se sitúe entre las más rentables dentro de la economía chilena, llegando a tener una tasa interna de retorno que fluctúa entre el 21% y 23% para una plantación de pino insigne en la VII región, en un período de veinte años.³⁹

Como consecuencia de estas "ventajas comparativas extraordinarias" es claro que la forestación ha incrementado su ritmo, llegándose a plantar en 1976 casi un 40% más de lo que se plantó en el mejor año antes de 1973 (véase cuadro 5). Pero también es claro que los grupos económicos están concentrando estas plantaciones y se han apropiado de una inversión realizada con excedentes captados por el Estado.⁴⁰

No deja de llamar la atención el hecho de que, ante la posibilidad concreta de que los grupos económicos capten excedentes a través de una actividad que es fácilmente monopolizable, el equipo económico haya olvidado que el mercado es el único que puede asignar eficientemente

³⁵ En estos momentos se ha vuelto a abrir la polémica en relación a este punto ya que el Ministerio de Economía está estudiando nuevamente el problema. *El Mercurio*, abril 4 de 1980.

³⁶ Grupo de Investigaciones Agrarias, *Cuadernillo de Información* núm. 3, Santiago, CIA, 1980.

³⁷ Grupo de Investigaciones Agrarias, "Capitalismo y campesinado en el agro chileno-II".

³⁸ Se dictó en diciembre de 1974 y entró en vigencia en marzo de 1975.

³⁹ *El Mercurio*, septiembre 11 de 1979.

⁴⁰ F. Dañe, *El mapa de la extrema riqueza*, Santiago, Editorial Aconcagua, 1979.

los recursos. Un hecho significativo es que este es el único sector dentro de la agricultura donde se ha detectado la llegada de capitales extranjeros.

d) Las empresas de cultivos tradicionales. Estas empresas se dedican fundamentalmente a la producción de alimentos de consumo interno. Están ubicadas preferentemente en la zona intermedia entre la frutícola y la ganadera, y en general se encuentran muy deprimidas ya que la política económica no las favorece.

La superficie total destinada a estos cultivos ha permanecido prácticamente sin variaciones desde 1965. Sin embargo, se puede apreciar en los últimos años una tendencia decreciente en los cereales y cultivos industriales y una mayor incidencia de las chacras. En efecto, mientras la superficie con cereales disminuyó en un 15% y la de los cultivos industriales en un 18% entre el promedio anual de los períodos 1965-1970 y 1978-1980, la de chacras se incrementó en un 55% en el mismo lapso (véase cuadro 6). Las empresas comerciales que producen un volumen considerable de cereales y cultivos industriales, han eliminado hasta donde han podido estos cultivos. El trigo, por ejemplo, que tiene un alto peso

Cuadro 5

SUPERFICIE FORESTADA ANUALMENTE

<i>Años</i>	<i>Hectáreas</i>
1964	4 392
1965	18 660
1966	40 618
1967	30 070
1968	32 328
1969	35 908
1970	78 671
1971	61 886
1972	69 642
1973	30 313
1974	56 223
1975	82 594
1976	107 703
1977	93 212
1978	78 987

FUENTE: 1964-1972 Universidad Católica de Chile, Departamento de Economía Agraria, "El sector agrícola chileno, 1964-1974", (1976).
 1973-1978 Universidad Católica de Chile, Departamento de Economía Agraria, "Panorama económico de la agricultura, noviembre 1978-noviembre 1979".

dentro de los cultivos anuales y que es típico de la gran empresa, ha bajado año con año su superficie desde 1976 en adelante. En 1979 se sembró aproximadamente al 75% de lo que era normal en la década pasada.⁴¹

Cuadro 6

SUPERFICIE PROMEDIO ANUAL * SEMBRADA CON LOS CATORCE CULTIVOS PRINCIPALES (en miles de hectáreas)

Años	Cereales				Total
	Total	Trigo	Chacras	Industriales	
1965-67	891	742	264	109	1 264
1968-70	902	728	240	104	1 246
1971-73	829	658	277	89	1 195
1975-77	860	670	302	122	1 284
1978-79	757	570	381	84	1 222

* No se incluyó el año 1974, que representa las siembras realizadas en 1973, ya que los problemas políticos de ese año distorsionan cualquier análisis.

FUENTE: Elaborado por CIA con base en las encuestas anuales de producción del INE.

La situación no es sorprendente si se observa que en la actualidad la rentabilidad de estos cultivos es muy baja. En efecto, según un estudio realizado por el Departamento de Economía Agraria de la Universidad Católica para el cultivo del trigo, la rentabilidad es negativa o mínima, excepto en los suelos de óptima calidad.⁴² Esto es congruente con la disminución del precio real que ha tenido el trigo después de 1974 (véase cuadro 1). En el mismo cuadro se observa que el precio del maíz, papas y porotos (chacras) también ha disminuido pero —como lo veremos posteriormente— la producción campesina de estos productos es muy significativa y no tiene otras alternativas viables.

Algunas tendencias generales que se observan en estas empresas son las siguientes: los niveles tecnológicos han bajado, cuentan con poca dotación de capital, trabajan extensivamente algunos cultivos, entregan regalías en tierra al campesinado en forma de pago, mantienen una débil integración con el capital financiero y con el sistema agroindustrial. La capacidad de reorientar su producción hacia otros rubros es escasa ya que no cuentan con el capital suficiente para dedicarse a la ganadería. Esto muestra que el sector ha tenido un poder de negociación insuficiente para imponer un tratamiento especial.

⁴¹ Grupo de Investigaciones Agrarias, *Cuadernillo de Información* núm. 3.

⁴² "Panorama económico de la agricultura, noviembre de 1978-noviembre de 1979".

Expansión pauperizante y diferenciada del campesinado. La constitución de la propiedad campesina se remonta a los orígenes de la historia agraria del país. Con el tiempo, las medianas y pequeñas propiedades se fueron subdividiendo y por consiguiente el número de campesinos ha crecido constantemente.⁴³

Después de 1973 se entregaron 37 mil parcelas, aumentando en ese monto el número de campesinos que tenían un alto grado de control de sus procesos productivos. Pero también sabemos que cada año es mayor el número de parcelas vendidas⁴⁴ y, aunque no es clara la proporción en que diferentes sectores sociales han comprado estas unidades, no cabe duda de que algunas han pasado a reconstituir predios capitalistas.

Sin embargo, para realizar un balance del número de campesinos que hoy existen en el país, también hay que considerar que en el interior de las parcelas asignadas se han asentado una cantidad muy importante de familias que no tuvieron acceso a la tierra en el proceso de asignación individual.⁴⁵ En definitiva, aunque no es posible decir con exactitud la cantidad de economías campesinas que operan en estos momentos en el agro chileno, es claro que la tendencia ha sido su aumento. Esta tendencia puede verse reformada cuando comience a operar un decreto ya anunciado, mediante el cual se permite la subdivisión de cualquier predio.

En general, estas unidades de producción cuentan con poca tierra y elementos de trabajo, ocupan básicamente fuerza de trabajo familiar, tienen una estructura de cultivos que refleja su esfuerzo por reproducir en el tiempo su economía y complementan el ingreso familiar con la venta estacional de fuerza de trabajo. Sin embargo, no todas las economías campesinas operan de la misma forma. Esto se debe a que las políticas implementadas, al ponerlas en una situación de subordinación a la expansión del capitalismo en el campo, les plantea las diferentes necesidades de dicho capital. Por esta razón y dadas las condiciones concretas en que se desenvuelven estas economías (cantidad y calidad de la tierra, distancia de los polos de desarrollo capitalista, monto de los elementos de trabajo que posean e historia previa de la familia) se produce una diferenciación. A continuación veremos los principales tipos de economías campesinas que están operando en el agro.

a) El productor campesino tradicional. El campesino tradicional constituye la mayoría de este sector y se caracteriza por combinar la produc-

⁴³ En 1955 existían 120 mil explotaciones campesinas, 220 mil en 1965 y 265 mil en 1976. CENDERCO, *Chile: antecedentes de las explotaciones familiares, 1955-1977*. Santiago, CENDERCO, 1978. Para el último año aún no están contabilizadas todas las parcelas del sector reformado.

⁴⁴ Las estimaciones sobre el número de parcelas vendidas a fines de 1979 fluctúan alrededor del 50%. Carta Pastoral de los Obispos. Esto fue corroborado por el trabajo de campo del CIA. En el caso de 287 parcelas asignadas en la comuna de Buin, a la fecha se han vendido 219, *Hoy*, 1979.

⁴⁵ S. Gómez, J. M. Arteaga, M. E. Cruz, *Reforma agraria y potencial de migrantes*, Santiago, FLACSO-CENDERCO, 1979.

ción de rubros que destina al autoconsumo y al mercado, con la venta de una parte de la fuerza de trabajo familiar. Se ubica en todo el país y ocupa suelos generalmente de mala calidad, a excepción de las parcelas de la reforma agraria. Esto limita sus posibilidades productivas y determina que su reproducción dependa también de la venta de su fuerza de trabajo. En general, a medida que se alejan de la zona frutícola los campesinos deben migrar temporalmente para encontrar trabajo.

El maíz, los porotos y las papas son los cultivos a los cuales dedica preferentemente su tierra y en estos productos su contribución al abastecimiento nacional no es despreciable. La mayoría de los pequeños productores surgidos del proceso de división natural de la tierra se han dedicado desde antaño a estos cultivos y los nuevos parceleros de la reforma agraria también ocupan en ellos la mayor parte de su tierra cultivada.⁴⁶

El hecho de que la producción campesina de chacras tenga un peso significativo en la producción nacional es el elemento fundamental que permite explicar que ésta haya aumentado en el período. Porque, como ya lo veíamos en el cuadro 1, los precios reales al productor de estos cultivos han disminuido significativamente en el período 1974-1979 en relación al período 1965-1972, pero a diferencia de lo sucedido con los cereales y cultivos industriales, su superficie se ha expandido en el mismo lapso. Este comportamiento tan "irracional" dentro de una lógica capitalista, sólo se puede explicar por la existencia de un sector campesino que no ha tenido alternativas para cambiar su estructura de cultivos.

Estos productores no cuentan con capital propio para diversificar su producción. No lo tuvieron cuando eran pequeños propietarios tradicionales, o lo perdieron en los remates que realizó la CORA para liquidar sus Sociedades de Reforma Agraria (SARAS), en el caso de los nuevos parceleros. Tampoco tienen un acceso fácil al crédito bancario debido a su alto costo en relación a la rentabilidad de sus productos. Y en el caso de los parceleros que lo utilizaron, varios estudios señalan que éste fue un factor importante para que posteriormente tuviesen que vender sus tierras.⁴⁷

Por otra parte, estos campesinos prácticamente no cuentan con asistencia técnica agro-económica que les permita visualizar otras alternativas de producción y que les ayude en su implementación. Y por último, el excedente que les queda de su producción no les permite optar por alternativas más rentables. A esto también contribuye la disminución que ha experimentado el precio real de sus productos y el hecho de que reciban un precio inferior al de los productores comerciales.⁴⁸

⁴⁶ CENDERCO, *Chile: antecedentes de las explotaciones familiares, 1955-1977*; J. Dorsey, *Análisis coyuntural de la agricultura en la VI región: 1976-1977*, Santiago, 1979.

⁴⁷ Dorsey, *op. cit.*, Gómez, Arteaga, Cruz, *op. cit.*; C. Olavarría, *La asignación de la tierra en Chile (1973-1977) y sus efectos en el nivel de empleo agrícola*, Santiago, PRELAC, 1977.

⁴⁸ En 1976-1977 en Linares los parceleros recibieron un 16% menos que el precio oficial del trigo y en la VI región los productores comerciales recibieron para el trigo

En este contexto, su única posibilidad de sobrevivencia ha sido mantener o aumentar la producción de lo que ellos saben cultivar desde siempre. Estos cultivos los realizan con niveles tecnológicos muy bajos y utilizando la fuerza de trabajo familiar.⁴⁹ El resultado es que los rendimientos son inferiores a los de los predios comerciales⁵⁰ y los niveles de ingreso son mínimos. Dorsey, por ejemplo, señala que en la VI Región, el ingreso de un parcelero no es superior al de un asalariado rural que tiene trabajo todo el año.⁵¹

En el caso de los parceleros, la falta de capital para trabajar toda la tierra los ha llevado a establecer numerosas subtenencias en el interior de las unidades. En el año 1976-1977, en la VI Región se encontró que el 11% de la superficie era explotada por terceros y en el año 1977-1978 en la VII Región, esta proporción fluctuaba entre el 40 y 55%.⁵²

Sin embargo, el campesinado tradicional en general no logra solucionar el problema de su sobrevivencia sólo con su explotación agrícola, por lo que debe trabajar parte de su tiempo en las explotaciones comerciales. Monardes señala que en el promedio de su muestra el 31% del ingreso familiar no proviene de actividades en el predio, proporción que se eleva casi al 80% en las unidades más pequeñas.⁵³ De esta forma se puede postular que las explotaciones comerciales, especialmente las frutícolas, pueden contar con la fuerza de trabajo estacional que requieren para sus cosechas sin que el nivel de los salarios se eleve sustancialmente.

En síntesis, el campesinado tradicional es un puntal básico para que el modelo funcione, ya que produce alimentos aunque los precios sean bajos y ofrece su fuerza de trabajo aunque los salarios tengan un nivel mínimo.

b) El campesinado ligado a la agroindustria. Este es un tipo de campesino que además de cultivar los productos tradicionales se liga a una agroindustria ocupando una parte importante de su tierra en lo que ésta le demanda. En el país se encuentran agroindustrias dinámicas como, por ejemplo, algunas conserveras y agroindustrias estancadas, como las arroceras. El grado de integración que tienen los campesinos a la agroindustria y el nivel de ingreso que éstos obtienen dependen básicamente del tipo de agroindustrias a la cual se ligan y de los recursos que posean.

Así por ejemplo, en un estudio realizado sobre una muestra de produc-

y el maíz un precio superior en 23% y 28% al de los parceleros. Olavarría, *op. cit.*; Dorsey, *op. cit.*

⁴⁹ Monardes encontró que sólo el 10% usó semillas certificadas y menos del 15% empleó pesticidas. El uso de algún fertilizante alcanzó al 50% de los casos, pero los niveles aplicados en la mayoría fueron insuficientes. A. Monardes, *El empleo en la pequeña agricultura: un estudio del valle central de Chile*, Santiago, Universidad de Chile — Departamento de Economía, 1979.

⁵⁰ En la VI región se vio que los parceleros tenían rendimientos para el maíz que eran entre el 31% y el 40% inferior a los de los predios grandes y en papas llegaban a poco menos de la mitad. Dorsey, *op. cit.*

⁵¹ *Ibidem.*

⁵² *Ibid.*; Gómez, Arteaga, Cruz, *op. cit.*

⁵³ Monardes, *op. cit.*

tores —grandes y pequeños— que abastecen de tomates a una agroindustria, se detectó que en promedio éstos destinaban casi el 30% de su superficie a este cultivo.⁵⁴ De dicho estudio se desprende que la relación de los productores con la agricultura era estable, ya que “este cultivo les permite escapar de los caprichos del mercado, tienen un comprador seguro y un precio por tonelada entregada convertido en dólares”. Además, reciben insumos, anticipos en dinero y asistencia técnica, descontables los dos primeros a la cosecha.

Estos productores están tratando con una agroindustria en expansión que ha triplicado su demanda de materia prima en tres años y que exporta su producción. Por estas razones, los precios que paga son adecuados y la relación con los productores es estable y conveniente para éstos.

Una situación muy diferente es la de los campesinos que siembran arroz. La industria arrocera se encuentra muy deprimida debido a la importación de volúmenes importantes de este producto, a un precio más bajo que el tradicional en el mercado interno. Las agroindustrias que se dedican a esta actividad han hecho recaer sobre los productores el peso de la nueva política económica, bajando los precios del arroz y subiendo el interés por los insumos que entregan. En Linares, por ejemplo, se detectó que algunos molinos cuando prestaban semillas a los parceleros exigían que se les devolviera multiplicada por seis. Esto significaba que del orden del 30% de la cosecha tenía que ser entregada al molino, para pagar la semilla, lo cual sumado a los intereses cobrados por el resto de los anticipos dejaba a estos campesinos en calidad de deudores al fin de cada año. Por el endeudamiento previo y las características del suelo, estos campesinos no han podido cambiar de rubro y su destino indefectiblemente es la venta de la tierra. Sin embargo, en la actualidad estas tierras no tienen demanda y lo que les ofrecen no permite ni siquiera pagar las deudas acumuladas.⁵⁵

c] Campesinos especializados. Este tipo de campesinos es poco numeroso en el país. Por su ubicación geográfica, la calidad de sus tierras, su experiencia anterior y el nivel de capitalización han podido entrar en la producción de algún rubro que tiene alta rentabilidad. Aquí se ubican algunos productores de hortalizas finas, de algunas semillas de hortalizas, de flores y de primores. Estos campesinos ocupan toda su fuerza de trabajo familiar en la explotación y muchas veces contratan fuerza de trabajo para las cosechas. Su nivel de ingresos es bueno y muchos se están capitalizando.⁵⁶

⁵⁴ J. A. Ábalos y V. Riquelme, “Agroindustria: un fenómeno de transformación espacial”, tesis para optar al título de Geógrafo, Departamento de Geografía, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad de Chile, 1979.

⁵⁵ Grupo de Investigaciones Agrarias, *Informe Trabajo de Campo*, Santiago, CIA, 1979.

⁵⁶ *Ibidem.*

V. Algunas de las consecuencias de la nueva forma de acumulación en el agro

Cuando se intenta evaluar las consecuencias que ha tenido esta nueva forma de acumulación en el agro, se presentan dos tipos de problemas. El primero se relaciona con qué evaluar y el segundo con la falta de información para llegar con seguridad a resultados confiables.

En el primer sentido creemos que es importante tener en cuenta dos criterios. El primero plantea la necesidad de medir los logros conseguidos en términos de lo que los impulsores del modelo plantean como relevante. Esto es, evolución de la producción, de la inversión y del comercio exterior agrícola. El otro criterio debe tener en cuenta lo que los sectores sociales pobres del campo han debido pagar para que se consigan los primeros efectos. Esto implica estudiar qué ha pasado con la distribución de la riqueza y del ingreso y con las condiciones de vida de los sectores más pobres en el campo.

En cuanto al problema de los antecedentes, queremos dejar en claro que, en general, ellos son incompletos, pero que lo que las cifras insinúan puede ser respaldado por el trabajo de terreno que el GIA está desarrollando.

Teniendo en cuenta estos criterios, describiremos a continuación algunas de las consecuencias más importantes de la nueva forma de acumulación en el agro.

Los cambios en la producción, la inversión y el comercio exterior agrícola. Con los antecedentes disponibles no es posible realizar una evaluación de conjunto de la evolución de la producción agrícola entre 1973 y 1980. Las únicas cifras de producción que entrega la Dirección de Estadísticas y Censos son las de los 14 cultivos anuales más importantes y el beneficio de los animales en mataderos. Además se conoce la recepción de leche en plantas. No se tiene información global de los cambios en la masa ganadera ni de la producción frutícola y hortícola.

En todo caso es posible señalar que, hasta ahora, los resultados productivos son bastante modestos. Para comenzar, la producción promedio anual por habitante de los 14 cultivos principales ha disminuido tanto en el trienio 1975-1977 como en el bienio 1978-1979 respecto a todos los trienios comprendidos entre 1965 y 1973 (véase cuadro 7). Por su parte, la recepción de leche en planta por habitante, después de aumentar en el período 1975-1977 por sobre el de 1971-1973 ha vuelto a bajar a niveles no conocidos después de 1965 (cuadro 7).

Finalmente, el beneficio de vacunos que había subido en el período 1975-1977 por sobre el trienio anterior, vuelve a bajar en el bienio 1978-1979 por debajo de los niveles históricos, exceptuando el período 1971-1973 (cuadro 7). Es decir, la producción agrícola por habitante que ha sido posible cuantificar, manifiestamente ha alcanzado en los últimos años un nivel inferior al que era habitual entre 1965-1973.

Cuadro 7

EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN POR HABITANTE DE ALGUNOS PRODUCTOS
 PROMEDIOS ANUALES
 (Índice promedio 1965-67 = 100)

Periodo	Producción 14 cultivos principales ¹	Recepción leche	Beneficio vacunos ²
65-67	100	100	100
68-70	95	113	107
71-73	85	105	65
75-77	84	111	107
78-79	76	94	82

¹ Esto incluye los siguientes productos: trigo, cebada, avena, centeno, arroz, maíz, porotos, arvejas, lentejas, garbanzos, papas, remolacha, maravilla, raps.

² El índice fue elaborado sobre la base del número de cabezas de origen nacional beneficiadas en forma controlada.

FUENTE: Elaborado por CIA sobre la base de antecedentes de INIA y ODEPA.

En los rubros que no es posible cuantificar la producción las cosas son menos claras, aunque es posible plantear que la producción de fruta, el stock ganadero y la producción hortícola por habitante podrían ser en los últimos años del mismo orden que entre 1965 y 1973.⁵⁷

En resumen, se podría señalar que hasta donde es posible hacer una evaluación de conjunto de la producción, ésta, en términos per cápita, ha sido menor en los años en que se ha aplicado el nuevo modelo que entre 1965 y 1973.

Respecto de la inversión neta productiva en el sector, la información es escasa. Los antecedentes sobre plantaciones frutales que ya hemos visto nos indican que hasta 1978 las nuevas plantaciones no superaban aquellas que se habían arrancado. Aunque también señalábamos que es muy posible que la situación haya mejorado en 1979. En cuanto a plantaciones forestales, es claro que ha habido una fuerte inversión neta en estos años. Respecto a la compra de maquinaria agrícola no se cuenta con antecedentes pero sí sabemos que hasta 1978 ningún agricultor compraba nada nuevo ya que lo podía conseguir en los remates de CORA, a una ínfima parte

⁵⁷ La productividad de las nuevas plantaciones podría haber compensado la menor superficie plantada que se observaba en 1978. Por otra parte se puede afirmar que en Osorno, posiblemente la provincia que tiene el desarrollo ganadero más dinámico, la masa bovina por habitante creció de un índice de 100 en 1965 a 102 en 1978. (Elaborado por CIA con base en antecedentes de Dirección de Estadísticas y Censos, 1967, 1977 y 1979.)

de su valor comercial. De nuevo, la sensación que dejan estos antecedentes es que en el mejor de los casos el sector contaría con un stock de capital ligeramente superior al de 1973, pero en ningún caso se estaría invirtiendo en los términos que requería un crecimiento sostenido.

Donde los logros del modelo son sensiblemente mejores es en el intento por equilibrar la balanza comercial. El saldo, como se aprecia en el cuadro 8, es siempre negativo. Pero después que este saldo se incrementó fuertemente entre 1970 y 1973, comienza a bajar hasta alcanzar en 1978 un nivel menor que en 1970. El éxito logrado se debe principalmente al incremento de las exportaciones, ya que la disminución de las importaciones no es significativa.

Cuadro 8

EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DEL SECTOR AGROPECUARIO Y FORESTAL
(millones de dólares)

Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo Exportaciones-Importaciones
1970	66.4	143.3	- 76.9
1971	71.2	217.6	- 146.4
1972	48.1	335.6	- 287.5
1973	65.6	607.0	- 541.4
1974	164.6	603.0	- 438.4
1975	241.5	510.2	- 268.7
1976	250.1	427.8	- 177.7
1977	321.0	434.6	- 113.6
1978	438.1	507.1	- 69.0

FUENTE: Para las exportaciones se utilizó la serie elaborada por CIA y se agregaron las exportaciones forestales calculadas por ODEPA. Véase Ministerio de Agricultura, Oficina de Planificación Agrícola, Exportaciones Silvoagropecuarias. Principales productos y mercados 1976-1978. Para importaciones se utilizó la serie calculada por ODEPA.

Distribución del ingreso y condiciones de vida en el campo. A pesar de que no existen cifras que permitan establecer fehacientemente cómo ha evolucionado el ingreso de los diferentes sectores sociales en el campo, todos los antecedentes indican que después de 1973 éste se ha hecho más regresivo. El primer hecho que apunta en este sentido es la concentración que se ha producido en la tierra. La devolución o entrega en predios grandes de los 2/3 de la tierra que anteriormente controlaban los campesinos del sector reformado, ha permitido rehacer unos 3 670 predios que tienen una superficie del orden de las 85 hectáreas de riego básico

en el caso de los predios que fueron devueltos completos. Hasta 1973 estas mismas superficies eran controladas por unos 40 mil campesinos, lo cual permite ubicarlos, en promedio, en un estrato de 10 HRB.⁵⁸ Por otra parte, la venta de más del 50% de las parcelas asignadas, que en numerosos casos son agrupadas para formar unidades mayores, también contribuye a la misma tendencia. En definitiva, hoy la tierra está más concentrada que en 1973 aunque, por supuesto, no llega a los niveles que tenía antes de 1965.

Sin embargo, el hecho de que la tierra no esté tan concentrada como en 1965 no significa que la distribución del ingreso sea mejor que antes de la reforma agraria. Esto se debe a que la ponderación del capital en la generación del ingreso es mucho mayor que en el pasado. En efecto, en 1965 una hectárea de frutales producía un ingreso superior a una de trigo pero nunca se había dado la situación que es común en este período, en que mientras los que siembran trigo obtienen pérdidas, los que poseen un parronal con uva de exportación pueden obtener utilidades excepcionales.⁵⁹ Como es bien conocido, los que tienen parronales son muy pocos mientras que los que siembran trigo en el país son más de cien mil. En términos más precisos, esta situación queda de alguna manera reflejada en un estudio realizado en la VI Región, donde se observa que el ingreso neto en los predios privados fue 7 400 veces superior al obtenido por los parceleros que trabajaban en forma individual.⁶⁰

Pero el problema de la distribución del ingreso se agudiza si se considera la situación de los trabajadores agrícolas que no poseen tierra. Para evaluar la situación de este sector habría que tener una idea de lo que ha pasado con el empleo y los salarios en el agro. Sin embargo, de nuevo nos encontramos ante la ausencia de antecedentes confiables a nivel global. En todo caso se puede señalar respecto al empleo algunos hechos para acotar el problema. En primer lugar, hay que tener en cuenta que todas las evidencias señalan que la migración rural-urbana, que era tradicional en el país, se habría frenado.⁶¹ El alto nivel de desempleo urbano ha sido un impedimento muy concreto para que la población rural se mueva hacia las ciudades. Esto probablemente significa que la población económicamente activa rural ha crecido a una tasa similar a la de la población rural. Por otra parte, también es claro que el número de

⁵⁸ Grupo de Investigaciones Agrarias, "Parceleros de la Reforma Agraria", *Cuadernillo de Información Agraria* núm. 2, Santiago, CIA, 1979.

⁵⁹ En 1979, por ejemplo, un parronal en plena producción produjo un ingreso neto de más de 15 mil dólares y la inversión total requerida en esta especie no llega a esa cantidad.

⁶⁰ El ingreso neto de los predios privados fue de 370 mil pesos mientras que el de las parcelas individuales alcanzó a 40 mil, pero a éstas no se les imputó costos por la mano de obra familiar empleada. Si al ingreso de las parcelas se resta el costo de asignar a la mano de obra familiar los 517 jornales anuales ocupados, de acuerdo al salario mínimo este ingreso se reduce a alrededor de 5 mil pesos. Dorsey, *op. cit.*

⁶¹ Gómez, Arteaga, Cruz, *op. cit.*; ICIRA, "Análisis de la situación de los asignatarios de tierra a junio de 1978, 3er. diagnóstico", Santiago, ICIRA, julio de 1979.

trabajadores permanentes en los predios ha disminuido como consecuencia de la modernización de las empresas comerciales y del temor de sus propietarios a las reivindicaciones que en el pasado hacían los trabajadores.⁶² Esto permite suponer que el número de jornadas ocupadas habría disminuido si el resto de las variables se mantienen constantes. Por último hay que señalar que el nivel de empleo no se ha modificado sustancialmente debido a cambios en la superficie cultivada, ni en la estructura de uso de la tierra. Sólo se podría pensar en un pequeño incremento de la ocupación en el sector forestal.

En consecuencia, sería razonable plantear que el nivel absoluto del empleo en el sector rural ha disminuido ligeramente en relación al pasado, lo cual implicaría que el número de desempleados habría aumentado significativamente. Esta aseveración está apoyada por los antecedentes de una encuesta de empleo que el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) realiza en el sector rural, la cual, aunque tiene una metodología muy cuestionable, muestra un descenso en el nivel del empleo entre 1975 y 1978. (véase cuadro 9). La conclusión es compatible también con la alta demanda que se observa para entrar al Programa de Empleo Mínimo de las comunas rurales.⁶³

Cuadro 9

FUERZA DE TRABAJO OCUPADA EN AGRICULTURA Y PESCA (Índice 1975 = 100)

Año	Región metropolitana, V, y VI Región ¹	VII, VIII, y IX Región ²	X Región ³
1975	100.0	100.0	100.0
1976	90.0	94.4	85.4
1977	101.4	91.1	89.5
1978	100.9	102.8	83.4

¹ Corresponde aproximadamente a la región frutícola (Aconcagua-Colchagua).

² Corresponde aproximadamente a la región de cultivos tradicionales (Curicó-Cautín).

³ Corresponde a la región ganadera (Valdivia-Llanquihue).

FUENTE: Elaborado por CIA, sobre la base de INE, Encuesta Nacional de Empleo por Regiones.

⁶² Gómez, Arteaga, Cruz, *op. cit.* Un ejemplo palpable de esto es que sólo el 22% de los ex asentados no asignatarios de tierra tienen trabajo, permanente en explotaciones comerciales, ICIRA, *op. cit.*

⁶³ Grupo de Investigaciones Agrarias, *Informe Trabajo de Campo.*

Respecto al nivel de ingresos que obtienen los que trabajan en el campo, lo único que se podría afirmar es que en un estudio realizado a una pequeña muestra de inquilinos de la zona central, los salarios reales en 1979 eran más de un 20% inferiores que los de 1970 y que en todos los años intermedios entre 1974 y 1979 este deterioro es mayor.⁶⁴

En definitiva todos los antecedentes hacen pensar que en la actualidad la distribución del ingreso es peor que en el pasado y el nivel del ingreso en los sectores más pobres es insuficiente para tener una vida digna. Esto último lo confirman enfáticamente todos los funcionarios que trabajan en programas de iglesias que ayudan al campesinado. Para paliar esta situación, estos programas han debido entregar alimentos a los campesinos pobres como una forma de evitar las hambrunas que se producen en algunos meses en el campo.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de las iglesias, las cifras de desnutrición rural de que se dispone muestran que los problemas de ingreso son graves. Por ejemplo la Encuesta Continua del Estado Nutricional realizada en 1974-1975 señala que en la población rural del área metropolitana los niños menores de un año con peso bajo diez kilos en la escala de Harvard representaron el 20% y en la zona sur se elevan al 45.5%. Este parámetro entrega en los mismos años porcentajes de 39.5 y 48.3% para niños entre 6 y 14 años.⁶⁵ Otro estudio realizado por CENDERCO⁶⁶ estableció que en 1976 la proporción de niños desnutridos en el área rural de Talca alcanzaba al 42%, de los cuales el 19% tenían una desnutrición de tercer grado. Jiménez señala que en Lampa y Batuco la desnutrición en 1978 para niños menores de seis años llegaba al 36.5%.⁶⁷ Y el mismo autor hace una crítica a las cifras de desnutrición que entrega el Servicio Nacional de Salud pero señala que, a pesar de que éstas sistemáticamente subestiman el nivel de niños desnutridos, muestran una tendencia ascendente.⁶⁸

Estos resultados no son sorprendentes si se observa la clasificación que realizó a fines de 1976 el Ministerio de Educación de la población escolar básica del país y que cubrió el 90% de las escuelas. En dicho estudio se muestra que del total de escolares en el sector rural, el 21.3% está en la extrema pobreza, el 4.6 proviene de hogares cuyos padres están en el empleo mínimo y el 46.8% son de escasos recursos. Esto deja un 21.5% de

⁶⁴ S. Galleguillos, "Remuneraciones en el sector agrícola. Resultados preliminares de una investigación en curso", 1980.

⁶⁵ J. Jiménez, *Desnutrición en Chile, análisis de algunas experiencias de solución*, Santiago, Corporación de Promoción Universitaria, mayo de 1979.

⁶⁶ CENDERCO, *Construcción de un indicador socioeconómico para medir la desnutrición infantil en zonas rurales*, Santiago, CENDERCO, 1977.

⁶⁷ Jiménez, *op. cit.*

⁶⁸ Según el Servicio Nacional de Salud (SNS), en las comunas rurales de Santiago la proporción de niños desnutridos en 1974 fue del 11.1% y en 1975 del 13.7%. En los mismos años para la comuna de Quilicura esta proporción alcanzó al 15.9% y 21.4%. Jiménez, *op. cit.*

los niños en la categoría de los que cuentan con recursos indispensables y un 5.8% en la de los que no tienen problemas.⁶⁹

A mi juicio, el conjunto de esta información muestra claramente que hasta ahora los resultados del modelo no son sólo magros en términos de las variables que son relevantes para sus impulsores, sino que significan un costo social muy alto para quienes deben pagar sus consecuencias. Desgraciadamente estos últimos no han podido levantar su voz para expresar su pensamiento acerca de esta novedosa experiencia social.

VI. Algunas reflexiones finales

De los antecedentes entregados en este trabajo se desprende claramente que el modelo de acumulación hasta ahora: i] no ha logrado imprimirle a la acumulación en el agro una dinámica importante, ii] ha concentrado el excedente social en muy pocos, manteniendo privados de condiciones dignas de vida a la gran mayoría, iii] ha basado su funcionamiento en la generalización de la miseria en el campo y iv] ha sido viable al no permitir que se expresen las presiones de los empresarios afectados y reprimir a proletarios y campesinos. Lo que parece interesante es preguntarse ahora si es posible que en el futuro el modelo dinamice su tasa de acumulación, emplee más fuerza de trabajo, distribuya mejor el ingreso y, por consiguiente, baje la tensión social y permita establecer un sistema menos represivo.

La respuesta es simple desde la perspectiva de los economistas que apoyan al gobierno. Según ellos, es posible incrementar sustancialmente la superficie con frutales, con ganado y con plantaciones forestales. Para todo esto hay una gran cantidad de tierra disponible y como existen ventajas comparativas naturales, los capitales fluirán a estos sectores, aumentará el empleo y mejorará el ingreso.

A mi juicio, la argumentación es tan simplista como la teoría del comercio internacional que oscurece su razonamiento. Se pueden señalar dos tipos de dificultades para lograr los objetivos mencionados. La primera está relacionada con lo débil que resulta sostener el crecimiento del sector sólo en base a las ventajas comparativas. La segunda dificultad tiene que ver con el supuesto de que, logrado dicho crecimiento, lo normal es que mejore la distribución del ingreso.

La crítica a aquellos que aseguren un crecimiento sostenido basado en este modoleo, se apoya en que la naturaleza estática de la teoría de las ventajas comparativas sólo permite asegurar que en un momento es mejor

⁶⁹ Ministerio de Interior — División de Desarrollo Comunitario y Social, *Análisis socioeconómico de la población escolar prebásica y básica*, Santiago, 1978.

para un país producir un bien que otro. Ella no incorpora el cambio tecnológico, no tiene en cuenta la evolución de los mercados ni se preocupa de los conflictos sociales y, por consiguiente, es perfectamente posible que lo que hoy se afirma que es un negocio brillante para el país mañana no lo sea. Ya nos pasó una vez con el trigo y el salitre. ¿Por qué no puede suceder ahora con la fruta y la madera? Es decir, no hay nada que asegure en el mediano plazo un proceso de acumulación estable en torno a estos productos.

Incluso, si suponemos que se logra una expansión sustantiva de estos productos y no hay cambios en la tecnología ni en los mercados, y se reprime el conflicto social, tampoco es claro que la tasa de acumulación se pueda mantener en el futuro. La limitación más clara la constituye la tierra, que para la fruticultura es especialmente escasa. También se puede presentar por el lado de las alteraciones ecológicas que provoca una especialización extrema.⁷⁰ Ambos problemas incrementan los costos y/o disminuyen la rentabilidad de las nuevas inversiones y en muchos casos han redefinido las ventajas comparativas.

Sin embargo, si todo funciona bien para el país —o, mejor dicho, para los sectores sociales que se están beneficiando con el modelo— nada asegura que se vaya a lograr realmente un nivel de empleo normal y que mejorará la distribución del ingreso. Tal como se ha venido enfrentando la exportación de frutas y maderas, los incrementos importantes en los envíos al extranjero han recaído en productos con un grado ínfimo de elaboración. Es decir, esta actividad no tiene efectos importantes para “arrastrar” o “empujar” otros sectores y, por consiguiente, el empleo que genera no es mucho mayor que el de su ocupación directa. Y aunque la ocupación directa en fruticultura es bastante superior a la de los cultivos tradicionales, el problema es que está muy concentrada en pocos meses, lo cual a su vez determina que el desempleo promedio año sea alto. Más aún, el éxito del modelo requiere que el desempleo sea alto para que los trabajadores estén dispuestos a trabajar por un salario bajo en el momento en que se los necesite. Si estos trabajadores tuviesen un empleo permanente, sólo trabajarían en las cosechas de frutas por un salario sustancialmente mejor que el que obtienen en su empleo estable y esto eliminaría una de las ventajas comparativas que tiene la agricultura de exportación. La consecuencia es un alto nivel de desempleo y un bajo ingreso para los trabajadores rurales.

Esta característica tan particular del proceso de acumulación en la agricultura —la demanda estacional de fuerza de trabajo— se refuerza con el énfasis que se pone en dinamizar un solo tipo de cultivo. Y esta necesidad de la acumulación puesta en el contexto de un país con bajo nivel de desarrollo provoca el proceso de campesinización pauperizante. Es decir, la expansión del capitalismo en vez de llevar a una proletarización acentuada

⁷⁰ De acuerdo con algunos ecólogos las áreas forestales son candidatas ciertas a fuertes alteraciones ecológicas.

del campesinado, fuerza las transformaciones de la estructura de clase en el sentido de incrementar las economías campesinas y mantenerlas empobrecidas. Este capitalismo desarrollado no tiene la capacidad de generar un proletariado que sea reproducido completamente por el capital. Requiere de formas prèteritas de producción a las cuales necesita explotar para mantenerse vigente.

Sin embargo, por otra parte, este mismo capital presiona por utilizar el máximo de recursos productivos, especialmente la tierra y el agua, con que cuenta el país. De esta manera empuja a los campesinos fuera de las pocas tierras que le fueron asignadas en el proceso de reforma agraria.

En esto subyace una de las más importantes contradicciones que va a enfrentar la expansión capitalista en el agro. Por una parte, necesita de estos campesinos empobrecidos para que produzcan una parte de los alimentos que se requieren para la alimentación de la población del campo y la ciudad y para que le ofrezcan la fuerza de trabajo que necesitan las explotaciones capitalistas. Por otra, también ambiciona el control de la tierra y del agua que éstos utilizan para su sobrevivencia.

Por ahora el Estado ha permitido la venta de la tierra y no ha hecho ningún esfuerzo significativo para evitar la desintegración de las unidades campesinas. Parece ser que con la cantidad de tierras que controlaba el campesino tradicional y una pequeña proporción de las que fueron asignadas al final de la reforma agraria se está cumpliendo la función que le fue señalada. Mientras no se agudice demasiado el conflicto social ocasionado por la miseria campesina o se creen dificultades en el abastecimiento de algunos productos básicos o en la oferta de mano de obra, es poco probable que el Estado intervenga efectivamente. Sin embargo, es posible que surjan algunas acciones aisladas en términos de crédito, subsidios, etcétera, que tienen más efectos publicitarios que concretos.

En cualquier caso, de la discusión planteada parece pertinente obtener dos tipos de conclusiones. La primera se relaciona con la absoluta necesidad de apoyar cualquier acción que le permita al campesinado evitar su destrucción. Esta destrucción no solamente se expresa en las ventas de parcelas sino que comienza con la pérdida del capital productivo, la subalimentación de la familia, la falta de educación de los niños, etcétera. El apoyo a la subsistencia del campesinado es fundamental, ya que es la primera condición para mantener un sector social con capacidad de discutir sus condiciones de vida. Pero el solo apoyo a la subsistencia no es suficiente; además, hay que lograr que el campesinado, a través de la práctica de la subsistencia, entienda el contexto social en el cual está inmerso y plantee organizadamente sus demandas. La capacitación productiva y social y el apoyo a la organización parecerían ser los elementos que ayudarían en esta tarea.

La segunda reflexión tiene un carácter más general. Ella nos lleva a cuestionar la posibilidad de que en la sociedad chilena se pueda establecer una verdadera democracia mientras persista el actual modelo de acumulación en el agro. La necesidad de mantener las actuales condiciones de

miseria en el campo, imposibilita una apertura política que permita que el campesinado exprese sus problemas; y no parece razonable pensar que las tensiones acumuladas van a disolverse en el tiempo, en el contexto de la actual política agraria. En definitiva, la democracia requiere un desarrollo rural equilibrado que tenga en cuenta las necesidades básicas del campesinado. Este es un dato que la sociedad urbana debiera tener en cuenta si quiere discutir seriamente el futuro de nuestro país.

Cosas nuevas en el campo*

Sergio Gómez

En este trabajo intento reseñar las principales características de la situación por la que atraviesa la agricultura chilena luego de la aplicación de un proceso de reforma agraria que se extendió con diferentes matices entre 1965 y 1973, y la posterior política implementada por el régimen militar. Este intento es difícil de lograr, al menos por dos razones principales.

En primer lugar, porque escribir sobre "la agricultura chilena" es una ficción que no tiene correspondencia con la realidad en términos de una determinada estructura y su correspondiente dinámica, sino que solamente expresa una realidad espacial y demográfica. Por lo tanto, habría que hacer un esfuerzo por ubicar unidades de análisis que den cuenta de la heterogeneidad estructural que ha caracterizado a la agricultura chilena y que se ha manifestado por lo menos, en dos dimensiones.¹ Por un lado, en una doble diferenciación regional que se expresa en distintos tipos de estructuras agrarias con historias de ocupación y uso del suelo diferentes; distintas formas de organizar la producción; especialización productiva diferenciada de acuerdo a las condiciones agroecológicas de las regiones y a la aplicación de políticas estatales, etcétera. En términos longitudinales podríamos mencionar las regiones centro-norte, central, centro-sur, sur y extremo sur. A su vez, en la medida que el país presenta un relieve uniforme con la Cordillera de los Andes en su límite oriental, un llano intermedio y la Cordillera de la Costa, en cada una de las regiones mencionadas habría que plantear una nueva diferencia según se trate de la agri-

* En este artículo se retoman y desarrollan algunos argumentos planteados por el autor en trabajos anteriores: "Después del latifundio-minifundio ¿qué?", 1980, y "Modernización en el campo: esbozo de un diagnóstico", 1981.

¹ Un desarrollo de estos planteamientos, válidos para América Latina en su conjunto, se puede encontrar en "*La agricultura hacia el año 2000: problemas y opciones de América Latina*", FAO, Roma, 1981, p. 24 y siguientes. Esta misma temática, virtualmente ausente en los estudios que se desarrollaron en la década del sesenta, ha sido incorporada en los estudios que se realizan en la actualidad tanto por el Grupo de Estudios Agrorregionales (GEA) como por el Grupo de Investigaciones Agrarias (CIA), ambos de la Academia de Humanismo Cristiano, Santiago, Chile.

cultura de la precordillera, del llano central o de la cordillera de la costa. Por otro lado, existe una diferenciación productiva que se expresa en la coexistencia de una agricultura capitalista y una agricultura campesina que, en definitiva, es la nueva versión del complejo latifundio-minifundio. Mientras la agricultura capitalista opera con categorías tales como ganancia, salario, etcétera, la agricultura campesina funciona con categorías de reproducción de condiciones de vida y de trabajo, fuerza de trabajo familiar no remunerado, etcétera. A su vez, es necesario distinguir en el interior de estas formas de producción para tratar de dar cuenta de lo que efectivamente ocurre en la realidad. Dentro de la agricultura capitalista se pueden observar grandes diferencias de acuerdo al nivel de capitalización y de modernización tecnológica, vinculación con los mercados, etcétera. Por su parte, dentro de la agricultura campesina también se observan diferencias significativas que dependen de su origen histórico, componente étnico, etcétera, como veremos más adelante. Lo interesante de destacar es el hecho de que esta tradicional heterogeneidad de la agricultura ha sido agudizada con el modelo de desarrollo que se implementa en la actualidad.

La segunda dificultad que se enfrenta al escribir sobre la situación del campo en la actualidad se refiere al hecho de que las transformaciones que se han operado no se encuentran cristalizadas en una nueva estructura agraria relativamente estabilizada. Con razón se ha señalado que el sector agrario ha sido un verdadero laboratorio en los últimos quince años, en el cual se han aplicado políticas de los más diferentes signos. Es importante tener en cuenta que los efectos de las diferentes políticas no terminan con la modificación de ellas sino que sus consecuencias tardan años y a veces decenios en madurar.²

Este artículo se centrará en seis aspectos que, en su conjunto, ofrecen una visión global de la agricultura. Ellos se refieren al estado en que se encuentran los principales elementos que forman la actual estructura agraria.

En primer lugar, se analiza la pulverización del antiguo latifundio que da lugar a un amplio espectro de unidades productivas. Luego, se examina el proceso de concentración que se observa en el sector forestal para después analizar la situación por la que atraviesan los pequeños propietarios y minifundistas en sus diferentes versiones. Posteriormente se examina, con cierto detalle, un fenómeno que, aunque antiguo, tiene una vigorosa expansión reciente: el surgimiento de villorrios rurales. Por último, en las consideraciones finales intento una suerte de síntesis sobre el sentido que tienen los cambios que ocurren en el campo.

Como se puede ver, he omitido —por limitaciones de espacio— cuestiones tan importantes como el comportamiento productivo del sector, su incidencia en el comercio exterior, etcétera. En cambio, si en el texto se observan referencias explícitas sobre las organizaciones patronales y se omiten consideraciones sobre el movimiento campesino, ello no es fruto

² Básicamente me refiero a los rubros forestal y frutícola.

del olvido o de restricciones de espacio; simplemente refleja lo que sucede en la realidad. Mientras las primeras existen, funcionan y expresan sus intereses, este último se encuentra congelado y sin posibilidades de expresión.

I. La pulverización del antiguo latifundio

En primer lugar, se puede afirmar que no se observa, como tendencia fundamental, una restitución del latifundio ni en las dimensiones de superficie que éste tenía ni en términos de su significación social y política.

En una reciente investigación realizada en 1977-1978 en las provincias de Curicó, Talca y Linares (VII Región, ubicada en la zona centro-sur) donde se reestudiaron 35 haciendas que habían sido primitivamente estudiadas en 1965, se encontraron 1 080 predios dentro de los límites originales de las haciendas.³ Aún más, hay que considerar que había tres haciendas que conservaban sus dimensiones originales, aun cuando se encontraban en la versión de grandes empresas capitalistas y muy ligadas a agroindustrias. El resto de los predios son hijuelas (divisiones realizadas por particulares), reservas (partes de haciendas no expropiadas), parcelas derivadas de la reforma agraria, etcétera.

El dato anterior debe ser ubicado en el contexto de dos comentarios. En primer lugar, el mercado de la tierra se muestra particularmente fluido en la actualidad, como veremos más adelante, tanto en el sector de empresarios relativamente descapitalizados como entre los asignatarios derivados de la reforma agraria. En segundo lugar, también hay que considerar que el factor tamaño de la propiedad ha perdido importancia en las posibilidades de expansión de las empresas agropecuarias y, en cambio, la composición del capital, el acceso a modernas tecnologías y la vinculación a las agroindustrias, a los mercados y a los circuitos financieros desempeñan un papel preponderante.

Por cierto que hay excepciones y existen casos de predios que conservan las dimensiones de las grandes haciendas, como es el caso de algunas viñas, de La Rosa Sofruco que tiene 2 mil has. con plantaciones frutales y viñedos o de la hacienda Ñuble Rupanco. Esta última merece un párrafo especial.

Esta hacienda, una de las más importantes del país, localizada en Osorno (zona sur), fue expropiada durante el gobierno de Frei. Cuenta con 47 mil has., 12 mil de las cuales son de bosque nativo y tiene empastadas para alimentar 18 mil cabezas de ganado. Durante el gobierno de la Unidad Popular la propiedad Ñuble Rupanco fue legalmente traspasada a los campesinos a través de una cooperativa asignataria. Posteriormente, el banco

³ Véase Sergio Gómez, José M. Artcaga y María Elena Cruz, "Reforma agraria y potenciales migrantes", *Documento de Trabajo*, FLACSO, Santiago, 1979.

del Estado designó un "administrador" que luego de sucesivas reducciones de personal (léase los dueños de la cooperativa) llevó a la empresa a un nivel de endeudamiento tal, que justificó su licitación. Fue comprada por el jeque Suleimán Abdel Al-Rajih en 35 millones de dólares a diez años plazo. Posteriormente, un importante grupo económico criollo (a través de la empresa INDUS y el Banco de Chile) se asoció con el jeque adquiriendo el 25% de la propiedad.

Del antiguo latifundio surgen dos tipos de empresas. Una es la empresa capitalista, sobre la cual me extenderé en el último punto de este artículo, al analizar las condiciones que requiere para incorporarse con éxito dentro del modelo. La segunda es la empresa campesina, compuesta por asignatarios derivados de la reforma agraria sobre los cuales también trataré más adelante.

II. La concentración en el sector forestal *

Contrariamente a lo que se observa con la propiedad de la tierra en el sector agropecuario, en el sector forestal se registra un proceso de concentración de la tierra, fenómeno que es sólo un reflejo de una concentración mayor que abarca otros aspectos de la producción y comercialización de los productos forestales.

Considerando sólo tres grupos económicos importantes, tenemos los siguientes datos sobre los terrenos que controlan. La Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones, con sus filiales incluídas, posee 140 mil has. de terrenos forestales, 105 mil de los cuales se encuentran con bosques plantados. Entre Celulosa Arauco y Constitución y Forestal Arauco tienen 130 mil has.; 115 mil has. se encuentran plantadas y las restantes están preparadas para plantarse en la temporada 1981-1982. Por último, Industrias Forestales, S.A. (INFORSA) a través de una filial cuenta con 55 600 has. plantadas con pinos.

Lo anterior es el resultado, en parte, de la bonificación que entrega el Estado para fomentar la forestación de nuevos bosques, reforestar y regular el manejo de los recursos forestales a través del decreto ley 701 de octubre de 1974. Este decreto establece que los terrenos forestales quedan exentos del pago de impuesto territorial y otros tributos; son declarados inexpropiables y el Estado bonifica en un 75% los costos de forestación incluyendo los gastos de manejo (podas, raleos, etcétera).

* Los antecedentes que se exponen a continuación se encuentran en las publicaciones oficiales de la Corporación Nacional Forestal y del Banco Central de Chile. También se ha consultado el *Boletín* núm. 7 del Grupo de Estudios Agrorregionales (CEA) que está dedicado al sector forestal.

En las cinco temporadas que van desde 1975 a 1980 se han bonificado 169 457.28 has. con un monto que alcanza a 21 329 221.87 dólares. Vale la pena observar que más del 65% de este monto lo han recibido las empresas antes mencionadas. Por otra parte, la superficie plantada con la bonificación establecida en el decreto ley 701 equivale al 22.6% de la superficie plantada en el país.

La otra razón que explica la concentración de tierras, y que demuestra que ello es sólo un reflejo de una concentración mayor, es la superficie de tierras con que fueron entregadas las plantas procesadoras cuando fueron licitadas por el Estado. Celulosa y Forestal Arauco fue licitada en 1977 y adquirida por la Compañía de Petróleos de Chile (COPEC) en 80 millones de dólares (20% al contado, saldo a ocho años). Este complejo incluía una planta de celulosa con capacidad de producir 120 mil ton. anuales, aserraderos y más de 60 mil has. de bosque de pino. Celulosa Constitución fue licitada por el Estado y adquirida por la misma empresa COPEC en 58 millones de dólares (25% al contado y el resto a ocho años). Esta planta tiene capacidad para 175 mil tons. anuales y también incluyó bosques. Finalmente INFORSA fue también licitada por el Estado y adquirida por la empresa Compañía Industrial (INDUS) en 1976. Además de las instalaciones incluyó aproximadamente 20 mil has. de plantaciones de pino. Las empresas COPEC e INDUS forman parte del patrimonio de los dos principales grupos económicos del país.

Para terminar de dar una idea sobre la concentración que existe en el sector, veamos lo que ocurre con la participación de estas empresas en el total de las exportaciones forestales del país. En 1980, las exportaciones forestales llegaron aproximadamente a 470 millones de dólares y las empresas que hemos mencionado exportaron el 59% de esa cifra; sólo una de ellas es responsable de un 38.2% (Celulosa Arauco y Constitución y Forestal Arauco).

Finalmente, señalemos que cualquiera de los grupos económicos importantes y que se precie de tal, tiene también intereses en el sector forestal. Así, por ejemplo, dos grupos económicos de rango medio que son fuertes en el sector pesquero tienen: uno, a través de Maderas Prensadas Cholguán y de Forestal Cholguán, 45 160 has. con 32 718 has. plantadas, y el otro, a través de Sociedad Agrícola Forestal Colcura, 17 122 has. con 11 675 has. plantadas.

III. La relativa estabilidad de los pequeños agricultores tradicionales

Entendemos por pequeños agricultores tradicionales aquel segmento del campesinado que excluye a los asignatarios de la reforma agraria y a los campesinos indígenas.

Lo fundamental que los diferencia de los asignatarios es la forma en que llegaron a convertirse en campesinos y la calidad de las tierras que poseen. En primer lugar, los campesinos tradicionales en la mayoría de los casos llegan a ser campesinos a través de la herencia que, entre otras cosas, implica un largo proceso de aprendizaje que comienza con el trabajo junto al padre, donde además de conocer el arte de los cultivos y de la crianza de animales aprenden a relacionarse con el mercado. Todo ello antes de independizarse. Los asignatarios, en cambio, en su gran mayoría, en un lapso de quince años, han sido inquilinos, asentados y asignatarios. En segundo lugar, la calidad de la tierra que tienen los asignatarios es generalmente superior a la que tienen los campesinos tradicionales, lo que en definitiva no compensa la desventaja anterior sino que más bien estimula el interés por su compra. En resumen, por tener características especiales, los trataré separadamente. También dedicaré un análisis específico a los campesinos indígenas, por dos motivos: en primer lugar, por tratarse de grupos que tienen una larga permanencia, con un fuerte arraigo de sus miembros al lugar, un complejo sistema de organización que abarca diversas facetas de su actuar social, económico y cultural y por estar constituido por una minoría étnica tradicionalmente discriminada. En segundo lugar, porque se les ha aplicado una política específica.

Por lo tanto, en esta sección sólo se tratará la situación de los pequeños agricultores tradicionales en los términos ya definidos. Aun cuando se pueden distinguir una gran variedad de situaciones respecto a su ubicación geográfica y al tipo de producción,⁴ señalaré algunas características de carácter tan general como para que resulten válidas para todas ellas.

En primer lugar, comparando su situación respecto a los otros dos sectores mencionados, creo que se encuentran en mejores condiciones para adaptarse al nuevo modelo, sobre todo porque la maduración de las obras realizadas con anterioridad y los efectos de políticas también anteriores, se manifiestan en la actualidad. Así por ejemplo, en un estudio realizado en un área de pequeños agricultores tradicionales⁵ pudimos observar que las obras de regadío —que beneficián al conjunto de los campesinos del área— aún continuaban desarrollándose en 1980 y que los efectos de inversiones prediales, asistencia técnica, etcétera, habían comenzado a rendir frutos bastante después del período que culmina en 1973.

En segundo lugar, se observa una relativa estabilidad de la propiedad en este sector con un aumento en el número de predios que resulta significativo sólo en el tramo de cinco has. y más. Aun cuando este dato sólo tiene respaldo empírico en el estudio citado, al parecer se trata de un fenómeno extendido. Además, el aumento señalado resulta perfecta-

⁴ También me parece válida la diferencia que establece J. Crispi entre campesino tradicional, ligado a la agroindustria y especializado, pero me habría alargado demasiado en el texto. Véase *El agro chileno después de 1973. Expansión capitalista y campesinización pauperizante*, CIA, 1980, p. 35 y siguientes.

⁵ Véase del autor "Transformaciones en un área de minifundio. Valle de Putaendo 1960-1980", *Documento de Trabajo*, FLACSO, Santiago, 1981.

mente congruente con el hecho de que los programas de apoyo hacia la pequeña agricultura estimularon el proceso de descomposición campesina ya que los que previamente disponían de mayores recursos fueron beneficiados con dichos programas.

Por último, debe quedar en claro que nuestras apreciaciones son simplemente comparaciones respecto a los otros dos tipos de pequeños propietarios que trataremos a continuación.

IV. La descomposición de los parceleros de la reforma agraria

Este es un elemento nuevo de la estructura agraria que se deriva del antiguo latifundio. El proceso de asignación de parcelas, en la práctica, es una nueva versión de los programas de colonización que antiguamente desarrolló la Caja de Colonización Agrícola y luego la Corporación de la Reforma Agraria hasta 1964. La diferencia está en la magnitud que tuvo la asignación actual, aunque el contenido es exactamente el mismo.

En primer lugar, se permitió el acceso a la asignación de parcelas a personas que no eran trabajadores directos de la tierra. En segundo lugar, ambos programas, mediante la asignación individual de parcelas atomizan a los productores restándoles capacidad de negociación para el abastecimiento de insumos y comercialización de su producción. Por último, en ambos programas el Estado termina su participación con la entrega de las parcelas, salvo en lo que se refiere al cobro de las cuotas. Desde el momento de la asignación cada cual hace lo que puede. Habría que mencionar dos programas que se han implementado en la actualidad. El primero fue la promoción de Sociedades de Cooperación Agrícola, SOCAS, que fracasó; el segundo es un subsidio que entrega el Estado a través del programa de Asistencia Técnica Empresarial, ATE, que resulta insignificante dada la magnitud del problema que enfrentan los asignatarios.

Todo lo anterior desvirtúa por completo las ideas fundamentales del programa de reforma agraria que se intentó realizar entre 1965 y 1973. Éste planteaba que sólo podían recibir los beneficios de la reforma aquellos que cumplieran con el requisito de ser trabajadores directos de la tierra. Además, la idea de asignar preferentemente la tierra en cooperativas apuntaba a crear condiciones para que los asignatarios, como grupo, pudieran representar sus intereses. Finalmente, el Estado apoyaría a estas nuevas organizaciones mediante asistencia organizacional, técnica, crediticia, etcétera, hasta que lograsen una autosuficiencia.

Entre los nuevos asignatarios se observa un fuerte proceso de descomposición campesina. Ello significa que unos pocos tienen condiciones de pasar a una agricultura comercial mientras una importante proporción debe

vender sus parcelas y se proletariza. La descomposición campesina que se observa en la actualidad es la continuidad de un proceso que tiene su origen en la hacienda, que se vuelve a manifestar en el período de la reforma agraria y que, con la entrega de parcelas, se manifiesta en su real magnitud al desaparecer las trabas que impedían su anterior desarrollo. Más aún, ésta es estimulada por la liberalización del mercado de la tierra. La experiencia laboral extrapredial, los recursos iniciales, la calidad de la parcela y la composición de la familia resultan factores importantes en las posibilidades de éxito o fracaso. Por otro lado, la renta diferencial de la tierra determina el grado de avance en la venta de parcelas. La venta de parcelas es proporcional a la cercanía respecto de los centros urbanos.

Los compradores de parcelas son pequeños y medianos agricultores, comerciantes, transportistas, etcétera. Excepcionalmente se han conocido casos en que un solo agricultor compra un paño de parcelas constituyendo una empresa mediana o grande.

Dentro de los asignatarios subsisten como campesinos pobres aquellos que tienen capacidad y recursos para trabajar sólo una parte de la parcela y entregan el resto bajo diferentes modalidades de subtenencias. Una de las fórmulas de sobrevivencia que les resulta exitosa es la minifundización, esto es que no compran semillas ni utilizan fertilizantes, que no acuden al crédito, que guardan parte de la producción para el autoconsumo, etcétera.⁶

V. Política frente al sector indígena *

La población indígena rural en Chile está compuesta por aproximadamente 450 mil mapuches que ocupan "reducciones" en la zona sur del país. Se encuentran organizados en comunidades aun cuando explotan la tierra en usufructo individual. Durante el gobierno de la Unidad Popular se dictó una legislación que protegía las tierras de los mapuches y se crearon organismos para colaborar en el desarrollo del pueblo mapuche.

En 1979 se dictó el decreto ley 2 658 que junto con disolver los organismos mencionados, autoriza y promueve la división de las comunidades mapuches y destinan cuantiosos recursos para que en un plazo de cinco años se complete el proceso de división. Basta que un miembro de una

⁶ Creo que esta estrategia ha perdido vigencia luego del revalúo del impuesto a la propiedad agrícola recientemente implantado. Para que el parcelero pueda cancelar este impuesto, además de pagar la cuota anual de la parcela y el agua de riego, necesariamente debe vincularse al mercado.

* Sobre este tema véanse varios artículos de Cristian Vives en la *Revista Mensaje*, Santiago.

sitio normalmente no se ubica una sola vivienda sino que también otros familiares en calidad de "allegados" han levantado viviendas. El segundo subtipo se observa cuando la devolución de tierras a los antiguos propietarios ha sido considerable. Entonces, mediante un acuerdo entre la autoridad regional y el propietario favorecido se destina un potrero en el cual se entregan sitios de aproximadamente 5 mil metros cuadrados a los cuales los antiguos favorecidos por la reforma deben trasladar sus viviendas que se encontraban dispersas en el predio.

En todos los casos se trata de incrementos de subproletarios.

VII. Consideraciones finales

Recapitulando, en la actualidad estamos en presencia de una profundización del capitalismo⁷ en el campo que afecta negativamente a la mayoría de los asalariados, pequeños propietarios, pobladores rurales y a una proporción significativa de productores medianos y grandes.

El grupo de productores con posibilidades de acumular está compuesto por aquellos que controlan predios medianos y grandes y que cuando se comenzó a aplicar el actual modelo se encontraban suficientemente capitalizados como para prescindir del uso del crédito; sus predios se ubican en zonas agroecológicas donde el país tiene ventajas comparativas y/o tienen—dado su nivel de capitalización— acceso a modernas tecnologías y se encuentran vinculados a los circuitos de comercialización y/o financiación.

En cambio, la mayoría de los productores se descapitalizan. Al comienzo de la experiencia se encontraban descapitalizados y, por lo tanto, tuvieron que recurrir a créditos con altísimas tasas de interés. Sus predios normalmente se encuentran en zonas donde el país no tiene ventajas comparativas y por el nivel de capitalización que poseen no cuentan con técnicas de producción que permitan altos rendimientos. Por ello, se encuentran en una relación de dependencia frente a los sectores que controlan los circuitos de comercialización y/o financiación.

Esta realidad también se expresa a nivel de las organizaciones patronales del campo. El primer grupo está representado por la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA) que apoya el modelo que implementa el gobierno; el segundo, por el Consorcio Agrícola del Sur (CAS) y por la Confederación de Productores Agrícolas (CPA), quienes insistentemente reclaman un tratamiento especial para el sector agrícola ya que estiman que la

⁷ Utilizo la expresión en su sentido estricto, sin suscribir el significado que le da G. O'Donnell en "Reflexiones sobre las tendencias de cambio del Estado burocrático autoritario", en *Revista Mexicana de Sociología* 1, 1977.

situación actual los perjudica. Esta última organización estima que "el 11 de septiembre de 1973 no se hizo para instalar a un equipo de jóvenes investigadores de la economía, deseosos de comprobar sus tesis cuyas experimentaciones puedan costar demasiado caras para el país".⁸

Otra manifestación del mismo fenómeno es la denuncia del presidente de la organización de productores de trigo, quien señaló que durante el mes de julio de 1981 "comenzaron a salir a remate alrededor de 1 500 predios entre Bio Bio y Osorno"⁹ debido a la no cancelación de "créditos de arrastre". Por último, una sugestiva carta publicada en el principal diario del país¹⁰ plantea que actualmente estamos en presencia de una "nueva reforma agraria", donde esta vez no hay "tomas" (se refiere a las tomas de predios) sino más bien "dejas" (quiebras). Luego de una exhaustiva enumeración de los problemas que enfrentan los agricultores concluye: "Todo lo anteriormente expuesto lleva a los agricultores a una total descapitalización que tiene que desembocar en embargos y remates de propiedades dadas en garantía, ventas en masa de predios, disminución de inversiones, etcétera; en resumen, un cuadro muy parecido a una *nueva reforma agraria*".

Es importante subrayar que la línea divisoria entre los empresarios que logran acumular dentro del actual modelo y los que no tienen condiciones para ello no se da simplemente de acuerdo al tipo de mercado al cual destinan su producción (mercado interno o externo). El problema es más complejo. Un par de ejemplos puede ilustrar esta afirmación. Un productor de maíz con un adecuado nivel de capitalización que emplea tecnología moderna logrando altos rendimientos y que puede elegir alternativas para vender su maíz al mejor precio, tiene condiciones de acumular. Al contrario, un productor de uva de mesa de exportación relativamente capitalizado y sin mayor experiencia en este tipo de producción, probablemente requerirá de adelantos de dinero antes de la cosecha, asistencia técnica y todos los servicios de poscosecha. Dichos servicios se los prestará, por cierto, dado su escaso poder de negociación, a precios elevados, la empresa exportadora y lo más probable es que el grueso de la ganancia quede en manos del exportador y no vaya al productor.

Quiero finalizar con un par de reflexiones: La primera se refiere a la redefinición que experimentan los actores sociales del campo y del escenario en el cual actúan. El movimiento campesino que emergió en la década del sesenta, segmentado pero fuerte, y las reivindicaciones que planteaba son un recuerdo del pasado. Por otra parte, los latifundistas a los cuales se enfrentaba pueden ser objeto de investigaciones de carácter histórico para verificar por último la hipótesis de si realmente existieron con las características con las que fueron definidos. Por lo tanto, pensar que las reivindicaciones del movimiento campesino del futuro pudieran ser simi-

⁸ Carta del presidente de la CPA al presidente de la SMA, *El Mercurio*, 2 de junio de 1979.

⁹ *La Tercera de la Hora*, 2 de agosto de 1981, p. 3.

¹⁰ *El Mercurio*, 17 de julio de 1981.

lares a las de la década del sesenta significaría desconocer las profundas transformaciones que ha experimentado el campo.

Por último, en términos del modelo de desarrollo que se ha definido para el país, en lo que respecta al campo, cabe, al menos, hacer una observación. El hecho de definir el papel que le cabe al sector agropecuario exageradamente orientado hacia el mercado externo puede generar una situación de dependencia alimentaria grave para el país. Es claro que la teoría de las ventajas comparativas para la fruta chilena causada por la diferencia estacional con el hemisferio norte no constituye ninguna novedad. Al menos, se remonta a la formulación e implementación del Plan Frutícola de CORFO. Por eso, exagerar las plantaciones de frutales de exportación, que son inversiones de mediano y largo plazo, rigidiza el comportamiento del sector agropecuario frente a un mercado que, como el alimentario, es extraordinariamente inestable. Si existiera un fuerte incremento en el precio de algunos granos básicos en los próximos años ¿cómo respondería la agricultura chilena? Por otra parte, los productores nacionales de los países hacia los cuales Chile exporta fruta tienen capacidad de presión para defender sus mercados, sobre todo cuando los volúmenes importados son altos. En otras palabras, el actual modelo deja a la agricultura en una situación de extrema vulnerabilidad frente a modificaciones en la economía mundial. Así, por ejemplo, la actual recesión implica una baja en los precios en el mercado internacional de los productos silvo-agropecuarios que el país exporta, particularmente madera y sus derivados y fruta,¹¹ el cierre de algunos mercados, etcétera, todo ello, con un dólar fijo desde hace más de dos años. Ello explica que no sólo la Confederación de Productores Agrícolas continúe insistiendo en la necesidad de dar un tratamiento especial para la agricultura, sino que también amplios sectores de fruticultores, tradicionalmente representados por la Sociedad Nacional de Agricultura, se sumen a las posiciones de la primera organización.

Resumiendo, lo que interesa plantear es que sin abandonar la producción para el mercado externo es fundamental reivindicar el papel que debe desempeñar la agricultura en la alimentación del país.

¹¹ Por ejemplo, se estima que el volumen físico de exportaciones de fruta aumentó en 1981 respecto del año anterior en cerca del 50% mientras el ingreso en dólares de retorno bajó aproximadamente en un 26%. *Qué Pasa*, núm. 537, 23 al 29 de julio de 1981, p. 13.

Política educacional y transformación del sistema de educación en Chile a partir de 1973

Rafael Echeverría

I. Antecedentes

El desarrollo de la educación en Chile, desde la década del treinta hasta 1973, se inscribe dentro de los marcos del particular modelo de desarrollo socioeconómico que durante ese período se aplica en el país. Tal modelo se define, en lo económico, por el impulso que se le confiere al proceso de industrialización sustitutiva de importaciones y por el papel preponderante que asume el Estado como agente económico conductor de dicho proceso y como instancia decisiva en la distribución del excedente. En lo político, el modelo se caracteriza por lo que es llamado el "Estado de compromiso". Ello da cuenta de, por lo menos, tres rasgos básicos: a] la ausencia de un bloque social capaz de hegemonizar de manera estable y de acuerdo a sus intereses, la conducción del proceso; b] un significativo nivel de concordancia de parte de las diferentes clases sociales en relación al modelo de desarrollo, y c] el establecimiento de determinadas normas para sancionar los conflictos de intereses entre las clases, normas que hacen del propio Estado el ámbito principal de resolución de tales conflictos. Todo esto determina, entre otros resultados, un proceso expansivo de la participación política del conjunto de la población, un nivel creciente del carácter político de la confrontación de intereses y la ampliación sostenida del aparato del Estado, tanto en su papel preponderante como agente económico como por su necesidad de responder a las demandas de sectores cada vez más numerosos de la población por acceder a beneficios sociales (salud, educación, vivienda, etcétera) y consolidar posiciones de influencia. El proceso de ampliación de la democracia política registra un importante salto en la década del sesenta. En 1932 la población electoral representaba el 10% de la población nacional. En 1957 la cifra había aumentado a un

17%. En 1972 la población electoral había llegado a constituir más del 45% del conjunto de la población del país.

Es preciso situar el papel que asume la educación dentro de este contexto general. Tal como es reconocido por Brunner,¹ la educación exhibe una lógica de desarrollo que demuestra una relativa independencia respecto a la estructura económica, diferenciándose en cierto grado de las experiencias clásicas de desarrollo capitalista. Sin embargo, y aceptándose como válido lo anterior, no es menos cierto que su función social y la evolución del sistema educacional resultan de la propia lógica inherente al modelo de desarrollo socioeconómico que se procuraba aplicar. En otras palabras, su mayor grado de autonomía no sólo era permitido sino que era estimulado por los rasgos de dicho modelo. Apoyándose en el papel asumido por el Estado, la educación se transforma en un instrumento eficaz de movilidad social que, aunque selectivo en términos de la jerarquía social entre las clases, permite rearticulaciones de la división social del trabajo y de la distribución del ingreso. Si bien de ello se beneficia el conjunto de la población, su importancia es particularmente significativa para las capas medias. Por otro lado, la masificación del sistema educacional que acompaña al proceso de ampliación de la democracia política no sólo abre canales a la movilidad social, sino que también permite la articulación de intereses de parte de los diferentes sectores sociales. Además, de su función anterior como instrumento de movilidad en el interior del sistema social, la educación se transforma igualmente en un instrumento que hace posible cuestionar el carácter mismo de la sociedad de acuerdo a los intereses de las diferentes clases sociales. Esta dimensión de cuestionamiento global del sistema se realiza no sólo en el nivel de las organizaciones específicas de las distintas clases sino que también es asumida de manera manifiesta a partir de fines de la década del sesenta por el sistema de educación superior. Reivindicando el principio de la autonomía universitaria, el proceso de reforma que se desencadena en 1967 confiere a las universidades una función social "crítica" por sobre su responsabilidad más restringida de formación profesional. Por lo tanto, la ampliación del sistema educacional expresa simultáneamente una masificación de la creatividad social, el estímulo para la intervención de amplios sectores sociales en la definición del carácter de la sociedad y la conformación de un vasto espacio público que permite a los más diversos sectores sociales disputar la conducción del país y elaborar y expresar sus diferentes proyectos históricos. Todo ello se realiza no sólo al amparo del Estado sino que, en muchas oportunidades, es impulsado desde su interior.

¹ José Joaquín Brunner, "El diseño autoritario de la educación en Chile", Documento de Trabajo, Santiago, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1979.

II. El sexenio anterior a 1973

La expansión más importante del sistema educacional chileno se registra en la década del sesenta y, muy particularmente, luego de la reforma educacional que inicia el gobierno demócrata cristiano en 1965. El estudio de Schiefelbein examina en detalle los avances registrados en educación desde 1964 hasta 1970.² El presente trabajo se concentrará en el período entre 1967 y 1973, con el propósito de comparar los seis años posteriores con un lapso equivalente.

La reforma educacional de 1965 se orienta, en forma explícita, hacia objetivos de una creciente democratización de la enseñanza. Ello se manifiesta en los esfuerzos realizados para expandir el conjunto del sistema educativo hacia los sectores que en el pasado habían demostrado dificultades de acceso y mantención dentro de él; en el establecimiento de algunos mecanismos tendientes a la superación de tales dificultades y desigualdades, afirmando la validez del principio de igualdad de oportunidades en educación; en la afirmación simultánea del principio del pluralismo ideológico en la enseñanza y, por último, en la promoción de formas de participación en el proceso educacional de la comunidad educativa y de organizaciones de base de la comunidad nacional.

Según un informe elaborado por la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT), en el sexenio 1967-1973, el Sistema de Educación Nacional se expande en más de 860 mil estudiantes, comprendidos los párvulos, adolescentes y adultos.³ Ello equivale a una tasa de crecimiento promedio anual de 5.5%, lo que en cifras absolutas representa un incremento medio anual de más de 143 mil alumnos. Es importante considerar que el crecimiento de la población de 6 a 24 años para ese mismo período se estima en una tasa promedio anual de 2.1%. Al desagregarse este crecimiento de la educación por niveles de enseñanza, se observa que la educación parvularia y prebásica se expande en una tasa promedio anual de 6.4%, la enseñanza básica en 4%, la media en 15.1% y la superior en un 17%. Es conveniente precisar, sin embargo, que tales cifras no siempre permiten una comparación directa entre ellas dado que, por ejemplo, la matrícula de educación parvularia representa aproximadamente sólo el 8% de la población de 3 a 9 años, mientras que la enseñanza básica atiende a cerca del 94% de la población de 6 a 14 años. Las cifras entregadas por el informe de CONICYT registran algunas diferencias que parece importante hacer notar con aquellas elaboradas en este estudio y presentadas en el Anexo Estadístico. Según nuestros datos, tomando como base fuentes oficiales, la educación parvularia observa un aumento

² Ernesto Schiefelbein, *Diagnóstico del sistema educacional chileno en 1970*, Santiago, Universidad de Chile-Departamento de Economía, 1976.

³ Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, *La infancia y la juventud en Chile*.

anual promedio para ese mismo período de 8.8% (cuadro 1), la básica de niños de 3.6% (cuadro 1), la básica de adultos de 13.5% (cuadro 8), la media de niños de 16.1% (cuadro 1), la media de adultos de 13.5% (cuadro 8), y la enseñanza universitaria de 16.6% (cuadro 1).

En relación a estas cifras, es importante efectuar dos consideraciones. En primer lugar, cabe destacar que, con excepción de la enseñanza parvularia, donde el sector particular registra una tasa de crecimiento superior al sector fiscal tanto en la enseñanza básica y media como en la superior, es el esfuerzo realizado por el Estado el que demuestra ser sustancialmente superior al crecimiento privado. Ello se manifiesta en el hecho de que la enseñanza básica fiscal crece en una tasa anual promedio de 4.5% contra 0.6% del sector particular (cuadro 5), en la enseñanza media la relación es de 17.1% contra 6.8% (cuadro 6), en la educación básica y media de adulto la proporción de la enseñanza fiscal con respecto a la privada es superior al 90%, y en la educación universitaria la relación entre las tasas de crecimiento promedio del sector fiscal y el particular es de 18.2% contra 13.5% (cuadro 9).

En segundo lugar, también es importante considerar que las cifras anteriores corresponden al total de la matrícula de cada uno de los niveles de enseñanza y en una medida importante están sujetas a los efectos de arrastre de las condiciones y volúmenes de acceso en cada uno de ellos. Si lo que se considera es, en cambio, la matrícula del primer grado de cada nivel, se comprueba que luego de un salto en la matrícula del primer grado de la enseñanza básica que alcanza a cubrir la casi totalidad de la población en edad de ingreso, durante el período de 1967 a 1973, el volumen de la matrícula del primer grado en lo fundamental se mantiene (cuadro 5). En lo que respecta a la enseñanza media, la matrícula del primer grado registra un crecimiento promedio anual de 16.1% (cuadro 7). Si se consideran constantes los niveles de repetición y de deserción, para lo cual los indicadores oficiales demuestran ser muy poco confiables, ello significa que una proporción importante de la matrícula global de los años siguientes será el resultado de un efecto de arrastre en los cursos superiores de los aumentos durante este período en las matrículas de los primeros grados. Para el caso de la enseñanza universitaria, la posible distorsión por efecto de la repetición se elimina en la medida que se dispone de cifras sobre las vacantes ofrecidas por el sistema. Entre 1970 y 1973 las vacantes universitarias exhiben una tasa de crecimiento promedio anual de 32.1% (cuadro 10). Por lo tanto, el papel del sistema universitario no sólo se redefine asumiendo un mayor carácter crítico y orientador respecto a su relación con la sociedad, sino que demuestra la expansión más considerable. De acuerdo a las cifras recogidas en este estudio, el Sistema de Educación Formal Nacional (considerando la matrícula de prebásica, básica, media y universitaria, tanto en niños como en adultos) da cuenta de un crecimiento promedio anual de 5.9% para el período 1968 a 1973 (cuadro 3). Por otro lado, el porcentaje de la matrícula en prebásica, básica y media en relación a la población de 5 a 19

años aumenta de 68.9% en 1967 a 83.2% en 1973 (cuadro 2). Todo ello se acompaña con un aumento significativo de los gastos fiscal y público en educación como lo demuestra Latorre⁴ (cuadro 14), de los cuales una proporción importante se destina a la expansión de infraestructura en el sistema educacional, como puede observarse por el aumento que registra el número de establecimientos educacionales (cuadro 13).

Es necesario hacer presente que a pesar del notable crecimiento de la enseñanza universitaria durante el sexenio bajo consideración, se demuestra un importante esfuerzo por aumentar las alternativas de formación profesional de nivel intermedio, de manera de evitar que predomine excesivamente la orientación del conjunto del sistema de educación formal hacia la educación universitaria superior. Ello se evidencia en el crecimiento alcanzado por la enseñanza técnico-profesional en la educación media en relación a la enseñanza científico-humanista, que constituye precisamente la opción más idónea para acceder a las universidades. Es así como mientras la enseñanza técnico-profesional registra una tasa de crecimiento promedio anual de 20.4%, la enseñanza científico-humanista crece en una tasa promedio de 14.1% (cuadro 6).

Además del importante aumento de la educación de adultos en el sistema de educación formal (cuadro 8), durante el período examinado se realizan múltiples y extensos programas de educación de adultos de carácter no formal. Gajardo y Egaña proporcionan un minucioso examen de dichos programas.⁵ Uno de los rasgos principales de gran número de ellos es el hecho de que son concebidos al servicio de organizaciones sociales de base, particularmente del movimiento sindical, las que asumen una alta responsabilidad en su diseño y gestión. Estos programas de formación de trabajadores se orientan no en la perspectiva de la movilidad social sino buscando fortalecer las organizaciones populares, capacitando a sus líderes, preparándolas para una mejor defensa de sus intereses específicos y de clase, y otorgándoles la formación necesaria para asumir grados crecientes de participación en el nivel de la producción y la comercialización. Todo ello es expresivo de la estrecha relación que guarda el desarrollo del sistema educacional con el proceso de ampliación y profundización democrática, en lo político, lo económico y lo cultural, durante el período anterior al golpe militar.

⁴ Carmen Luz Latorre, "La asignación de recursos a educación en los últimos años", *Estudios Sociales*, 20, 1979.

⁵ Marcela Gajardo y Loreto Egaña, "La educación de adultos en Chile: un análisis de su desarrollo". PHE Estudios, Santiago, Programa Interdisciplinario de Investigación en Educación, 1977.

III. La política educacional del gobierno militar

El proceso descrito anteriormente se revierte radicalmente a raíz de los sucesos del 11 de septiembre de 1973. Respalado por la fuerza militar y el apoyo extranjero, un bloque social que representa a la gran burguesía nacional asume el control político del país luego de derrocar al gobierno constitucional. La situación de "Estado de compromiso" había previamente alcanzado un punto crítico al cuestionarse el fundamento capitalista en el que inicialmente se había basado el modelo de desarrollo en aplicación. Recurriendo al uso de la fuerza, la gran burguesía nacional le impone al país un nuevo modelo de desarrollo cuya lógica de acumulación se inscribe en la dinámica del capitalismo internacional y que hace de la propiedad, a través de la mediación del mercado, el elemento predominante en la distribución social del excedente. La intervención del Estado como agente económico es sustituida por la intervención represiva de éste como agente político, al servicio de los intereses del nuevo bloque en el poder. Ello obliga a efectuar una profunda redefinición de la política educacional y una urgente transformación del sistema educacional existente. Esto se realiza tras un determinado proyecto ideológico que requiere ser explicitado.

En rigor, el gobierno militar sólo logra articular una política educacional coherente en marzo de 1979, al dar a conocer su Directiva Educacional. Ello no obsta para que, desde el momento que asume el poder, vaya progresivamente entregando algunos elementos orientadores básicos que definen su posición y acción en el campo de la educación. Ellos han sido analizados por García H. en un artículo reciente.⁶

En la Declaración de Principios que el gobierno militar da a conocer en marzo de 1974, se hace presente la clausura del principio del pluralismo ideológico; al proclamarse que el Estado se adscribe a una determinada "tradición cristiana e hispánica", de marcado contenido nacionalista. En seguida se señala:

El Gobierno de las Fuerzas Armadas y de Orden, con un criterio eminentemente nacionalista, invita a sus compatriotas a vencer la mediocridad y las divisiones internas, haciendo de Chile una gran nación. Para lograrlo, ha proclamado y reitera que entiende la unidad nacional como su objetivo máspreciado, y que rechaza toda concepción que suponga y fomente un antagonismo irreductible entre las clases sociales.

Sin embargo, el mencionado objetivo de constituir unidad nacional no es de fácil o rápida consecución. Se interponen la existente mentali-

⁶ Juan E. García H., "La Declaración de Principios del Gobierno y la educación", *Cuadernos de Educación*, XI:87, 1979.

dad de los chilenos y sus actuales hábitos cívicos. De allí que se afirme que:

Las Fuerzas Armadas y de Orden no fijan plazo a su gestión de Gobierno, porque la tarea de reconstruir, institucional y materialmente al país, requiere de una acción profunda y prolongada. En definitiva, resulta imperioso cambiar la mentalidad de los chilenos.

Por lo tanto:

El Gobierno de las Fuerzas Armadas y de Orden aspira a iniciar una nueva etapa en el destino nacional, abriendo paso a nuevas generaciones de chilenos formadas en una escuela de sanos hábitos cívicos.

Se sostiene a continuación:

[...] Una educación que fomente una escala de valores morales y espirituales propios de nuestra tradición chilena y cristiana.

En diciembre de 1975 el gobierno militar emite un segundo documento de importancia en cuanto a la definición del régimen. Se trata del llamado Objetivo Nacional de Chile. Nuevamente no es Chile el convocado a definir su proyecto histórico sino el gobierno militar quien asume tal responsabilidad. Este nuevo documento es algo más explícito en relación al papel de la educación. En su sección introductoria se reitera que importantes esfuerzos serán orientados a:

Desarrollar en los chilenos un cuerpo de valores morales y espirituales, que constituyan el fundamento del progreso cultural de nuestra sociedad, que estimulen sus capacidades y que acrecienten los rasgos positivos de la idiosincrasia nacional.

En la sección dedicada de manera específica a la educación, se afirma que:

La educación deberá profundizar y transmitir el amor a la Patria y a los valores nacionales, el respeto a la vocación libre y trascendente del ser humano, y a los derechos y deberes que de ella se derivan, el aprecio a la familia como célula básica de la sociedad, y la valoración del saber y de la virtud como elementos del progreso del hombre y de la nación.

Sin embargo de ello se concluye que:

No se aceptará, por tanto, la difusión proselitista de ninguna doctrina o idea que atente contra la tradición o la unidad nacional, contra el sentido libertario y democrático de la institucionalidad chilena, o contra la integridad de la familia o de la nación.

En el mensaje presidencial de septiembre de 1978, se insiste en el propósito original de formar:

[...] Una nueva generación empapada de los ideales del nuevo régimen, capaz de otorgar vida efectiva a esa institucionalidad y a esos hábitos profundamente renovados, bajo la inspiración y guía del actual Gobierno.

En otras palabras, el gobierno militar asume la responsabilidad de formar, en las generaciones del futuro, el tipo de chilenos con los que el país debiera contar. Para estos efectos, la educación constituye su principal instrumento.

Los antecedentes entregados revisten una máxima importancia para evaluar el carácter de política educacional que se expresa en la Directiva Educacional de 1979, en la medida que en la carta que, con motivo de tal Directiva, el presidente envía al Ministerio de Educación, se señala:

La planificación educacional respetará la libertad religiosa, de pensamiento, y técnico-pedagógica, en el solo pero estricto marco de la "Declaración de Principios del Gobierno de Chile" y del "Objetivo Nacional".

Los lineamientos centrales de la política educacional planteada en la Directiva pueden sintetizarse en las siguientes proposiciones:

A. El gobierno se reserva la tuición sobre los contenidos de la enseñanza. En rigor, se limita severamente la posibilidad de que el sistema educacional desarrolle una interpretación sobre la sociedad y sus perspectivas futuras que contradiga a aquella suscrita por el gobierno militar. En este mismo sentido, se proscribe lo que en un sentido muy extenso se define como la "politización" de la enseñanza. Para tal efecto, la función que se le otorga al profesor es la de transmitir contenidos predeterminados en aquellas materias que son políticamente más sensibles y al estudiante se le confiere un papel fundamentalmente pasivo de asimilación. Ello se expresa en una rigidización curricular que fomenta actitudes de obediencia y conformismo. El objetivo que la Directiva le asigna a la educación es formar "buenos trabajadores, buenos ciudadanos y buenos patriotas", en un sentido que reconoce una fuerte carga ideológica.

B. El gobierno limita su responsabilidad social en educación a procurar que todos tengan acceso a la enseñanza básica. En ella los alumnos deberán aprender a leer y escribir, manejar las cuatro operaciones aritméticas, conocer la historia de Chile y su geografía, y formarse en sus deberes y derechos en la comunidad. Se estipula que alcanzar la educación media y la superior será considerado como una situación de excepción para la juventud y quienes accedan a ella deberán pagar por tratarse de un privilegio. Tal pago puede efectuarse durante el período de la enseñanza o posteriormente. Es necesario reconocer que esta proposición constituye una importante restricción al principio de igualdad de oportunidades educacionales que había inspirado el desarrollo del sistema en el pasado.

C. Se afirma la decisión del gobierno de detener toda expansión de la labor educativa del Estado y de transferir las posibilidades de ampliación del sistema educacional al sector privado. Ello no obsta para que el gobierno preserve "en todo momento, sus funciones normativas y fiscalizadoras". La privatización de la enseñanza no se opone, por lo tanto, a las simultáneas exigencias de verticalidad propuestas en su diseño autoritario. Se refuerza, sin embargo, su subordinación creciente a la lógica del mercado y al papel que en éste le cabe a la propiedad y a la estructura de distribución del ingreso existente. Nuevamente se trata de una importante rectificación respecto al desarrollo educacional pasado que, tal como se demostraba anteriormente, había alcanzado niveles de expansión descansado predominantemente en la ampliación de la enseñanza fiscal.

D. Para el caso de la enseñanza técnico-profesional el propósito de privatización es todavía más acentuado en la medida que lo que se propone es su traspaso acelerado a la empresa privada. No se trata ahora de promover escuelas privadas de enseñanza técnico-profesional, sino de anexar este tipo de enseñanza a las empresas propiamente económicas. El objetivo de esta medida es asegurarle a este nivel de educación su propio mercado ocupacional. Sin embargo, sus efectos son de mayor alcance. En primer lugar, se subordina la enseñanza técnico-profesional a la lógica de desarrollo económico del país definida tan sólo por la empresa privada. Ello expresa una clara correspondencia entre la política educacional y el modelo global de desarrollo impulsado por el gobierno militar. En segundo lugar, permite que un sector significativo de futuros trabajadores se formen dentro de los marcos y contenidos definidos por la empresa, a la vez que se excluye de la política educacional la posibilidad de efectuar programas de formación de trabajadores cuyo diseño y gestión involucre a sus propias organizaciones de base. Todo ello no puede sino tender a terminar con el grado de independencia relativa que en el pasado mantenía la educación con la estructura económica y a promover una creciente capacidad de determinación de esta última sobre la superestructura educativa.

E. Respecto a la educación superior se le confieren atribuciones a un sector del cuerpo docente, ya depurado luego de la intervención de las universidades realizada por el gobierno militar, para proponer cinco nombres de los cuales el propio gobierno seleccionará su autoridad máxima. Se advierte, sin embargo, que se establecerán "procedimientos que sirvan de efectivo contrapeso a la posibilidad de que las votaciones sean distorsionadas por la política". Se excluye de toda participación en el proceso conducente a dicha proposición al gobierno a un importante sector del mismo cuerpo docente y a los demás estamentos universitarios.

F. Se señala la necesidad de revitalizar la colaboración de los Centros de Padres y Apoderados en sus respectivas escuelas, reiterando nuevamente

que se establecerán "mecanismos que aseguren que esos centros no sean desvirtuados políticamente ni en general se desvíen de sus funciones específicas".

G. Por último, se proponen diversas iniciativas que sirvan de estímulo a la labor que desempeñan los profesores.

Tal como lo señala el análisis de Beca,⁷ la política educacional del gobierno militar se caracteriza por imponer una mayor selectividad en la educación, por su objetivo de privatización, por enmarcarla dentro de una particular orientación ideológica y por su verticalismo desde la cúspide del gobierno.

IV. Desarrollo educacional en el período 1973-1979

Es preciso examinar, independientemente de los lineamientos respecto a la política educacional del gobierno militar y de sus presupuestos ideológicos, las tendencias de desarrollo del sistema educativo desde 1973. Ello constituye una dimensión igualmente necesaria para dar cuenta, empíricamente, de una determinada política educacional en aplicación, a pesar de que ésta se haya articulado en un planteamiento coherente sólo en 1979.

Cabe hacer presente que en un primer período, iniciado inmediatamente luego del golpe militar, el gobierno interviene el conjunto del sistema educacional, procede a efectuar una vasta depuración interna de aquellos a quienes considera elementos malsanos y contrarios a su política, cambia las autoridades de los establecimientos educacionales, coloca a las nuevas bajo la subordinación de autoridades militares, modifica programas de estudios (particularmente los que guardan relación con la enseñanza de las ciencias sociales y la filosofía) y realiza una limpieza ideológicamente orientada de libros y textos de estudios en bibliotecas, librerías y en manos de particulares.

El sistema universitario es el que se ve afectado con mayor fuerza por la intervención y represión educacional. Luego del nombramiento de personas provenientes de las filas de las fuerzas armadas como rectores-delegados en las universidades, se expulsa a un número importante de docentes y administrativos como, asimismo, a muchos dirigentes estudiantiles que respaldaban al gobierno derrocado. Varias unidades académicas que habían desarrollado en los años anteriores una labor de docencia, investigación y reflexión en la perspectiva de la transformación global del país, son

⁷ Carlos Eugenio Beca, "Significado y proyecciones de las actuales políticas educacionales", mimeo., Santiago, 1979.

clausuradas. Con el conjunto de estas medidas se cierra una fase importante en el desarrollo del sistema universitario nacional y se excluye la función de crítica social que éste había asumido en el sexenio previo al golpe militar. La profundidad represiva que caracteriza la intervención de las universidades durante este primer período —intervención que todavía se mantiene—, no logra evitar que en los años posteriores se repitan, cíclicamente, nuevas olas represivas contra estudiantes y docentes. En el momento de redactar este trabajo, se está precisamente en una de ellas, que se traduce en que un importante número de profesores universitarios del conjunto de las universidades del país se han visto forzados a hacer abandono de sus cargos.

Más allá de las medidas represivas sobre el sistema educacional que, por su carácter, resultan difíciles de cuantificar y cuyos efectos modifican la orientación general del sistema, es importante referirse también a las transformaciones que éste acusa en el desarrollo de su cobertura tanto por niveles como por el tipo de enseñanza impartida.

Desde el punto de vista general, el período de 1973 a 1979 se caracteriza por una significativa disminución de la tasa de crecimiento del Sistema de Educación Nacional. Ello se manifiesta en el hecho de que la tasa anual promedio de la matrícula total de la enseñanza prebásica, básica (niños) y media (niños) desciende de 5.2% en el sexenio pasado a 0.5% para este período. Al establecerse la relación entre esta misma matrícula y la población de 5 a 19 años, se comprueba que ella disminuye de 83.2% en 1973 a 78.1% en 1979 (cuadro 2). De la misma manera, la tasa anual promedio de la matrícula prebásica, básica, media y universitaria, para niños y adultos, desciende de 5.9% entre 1967 y 1973, a 0.8% de 1973 a 1978 (cuadro 3).

La situación por niveles de enseñanza demuestra ser desigual. Diferenciándose del resto de los niveles, la enseñanza prebásica exhibe una tasa anual promedio de crecimiento superior a la del sexenio anterior, aumentando de 8.8% a 10.3%. Ello se traduce en la incorporación de 72 818 nuevos niños a la enseñanza parvularia. El crecimiento más importante se realiza a través de la expansión de la matrícula de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JNJI), que incrementa su cobertura en cerca de 34 mil niños. Este organismo, que inicia su enseñanza en el último año del gobierno de la Unidad Popular, es actualmente dirigido por la esposa del presidente. La tasa anual promedio de la matrícula de los establecimientos dependientes directamente del Ministerio de Educación (MINEDUC) es también significativa (7.5%), lo que hace que el conjunto de la enseñanza prebásica fiscal aumente a una tasa promedio de 11.8%, en relación al 4.9% del sector privado (cuadro 4).

La evolución de la enseñanza básica (niños) registra una tasa promedio anual decreciente de -0.6%, revirtiendo la tendencia al crecimiento que había observado el sistema en el pasado que, para el sexenio 1967-1973, exhibía una tasa de crecimiento de 3.6%. Ello significa que, en cifras absolutas, en 1979 hay 81 018 alumnos menos matriculados en la ense-

ñanza básica. Ello evidentemente prescinde del incremento de la población durante estos años, lo que se traduce en un efecto mayor de la contracción del nivel de la matrícula. Es importante observar que esta situación tiene el riesgo de ser todavía algo más seria al considerarse que la matrícula del primer grado de la enseñanza básica registra una disminución mayor que la del conjunto del nivel por representar una tasa anual promedio de -2.1% (cuadro 5). Cabe la posibilidad de que ello sea el efecto de una disminución correlativa de la tasa de repetición pero, de no ser este el caso, ello implicaría que, dada la situación presente, correspondería esperar para el futuro una tendencia decreciente de la matrícula global en razón de los efectos de arrastre.

En la enseñanza media (niños), se observa, a pesar de una tasa de crecimiento anual promedio positiva del 3.1%, una significativa contracción en relación a la tendencia de crecimiento del sexenio anterior que era del 16.1%. Al desagregarse el incremento registrado, se constata que se ha revertido la ponderación que en él le corresponde al sector fiscal en relación al sector particular. En efecto, es ahora este último el que exhibe una tasa promedio mayor al aumentar en 7.3% contra 2% del sector fiscal. También se invierte la relación previamente observada entre la enseñanza científico-humanista, que crece en un promedio anual de 4%, y la enseñanza técnico-profesional, que lo hace en una tasa promedio de 1.5% (cuadro 6). Si nuevamente se examina la matrícula del primer grado de la enseñanza media, puede concluirse que, de no haberse registrado una disminución en la tasa de repetición su contracción es también superior a la del indicador de la matrícula global, dado que sólo crece a una tasa anual promedio de 0.7%. Ello se desagrega en una tasa promedio de 3.3% para la enseñanza científico-humanista y una disminución promedio de -4.1% para la enseñanza técnico-profesional (cuadro 7). Es importante destacar que es en esta situación de severa contracción de la enseñanza técnico-profesional cuando el gobierno afirma su política de acelerado traspaso a la empresa privada.

La matrícula global en educación de adultos en los niveles de enseñanza básico y medio registra también una tasa promedio de crecimiento anual inferior a la observada entre 1968 y 1973. Mientras para este período dicha tasa fue de 13.5%, para el período 1973 a 1979 es de 7.7%. La disminución se produce tanto en la enseñanza básica como en la media. Sin embargo, mientras para el primer período (1968-1973) el incremento de la matrícula era superior en la enseñanza media, con una tasa promedio de 14.6% en relación al 12.4% de la básica, entre 1973 y 1979 es esta última la que observa una tasa promedio superior, de 8.8% respecto a 6.7% en la enseñanza media (cuadro 8). Cabe destacar, no obstante, que la contracción más importante en la educación de adultos no se produce precisamente en la educación formal, a la que aluden los porcentajes anteriores, sino en los programas no formales de capacitación de trabajadores que a partir del golpe militar son suprimidos en una considerable proporción. Por otro lado, hay algunos antecedentes que permiten afirmar

que organismos como el Instituto Nacional de Capacitación Profesional (INACAP), que en el pasado atendían a una proporción importante de trabajadores directos y particularmente obreros, han modificado significativamente el tipo de programas de enseñanza para atender en la actualidad a una proporción creciente de funcionarios de nivel intermedio e incluso a los ejecutivos de las empresas. Constituye posiblemente una excepción a esta tendencia lo efectuado por CEMA que, a través de talleres ligados a una red nacional de Centros de Madres dirigida también por la esposa del presidente, pareciera haber crecido. Desgraciadamente, no ha sido posible disponer de cifras confiables para esta área de la educación de adultos, que permitan establecer comparaciones con la situación correspondiente al sexenio anterior.

Ha sido en el nivel de la enseñanza universitaria donde la contracción en la evolución de la matrícula demuestra ser más pronunciada. En efecto, mientras para el período de 1967 a 1973 la matrícula global de las universidades había registrado una tasa anual promedio de crecimiento de 16.6%, entre los años 1973 y 1978 ésta es de -1.4%. Esta modificación de la tendencia pasada es todavía más pronunciada para las universidades estatales, que habían sido las que en el período anterior habían crecido al ritmo más alto y que para los cinco años posteriores al golpe militar decrecen en su nivel global de matrícula en -3.5%, como tasa promedio anual. Las universidades particulares, en cambio, exhiben un crecimiento moderado del 2.8% anual promedio (cuadro 9). Al considerar las cifras respecto al número de postulantes a las universidades y a las vacantes ofrecidas por el sistema universitario, se constata que su contracción es mayor a la que se observa a partir de las cifras globales de matrícula. Los postulantes a la educación superior disminuyen a una tasa promedio de -10% entre 1973 y 1979. Las vacantes, por su parte, decrecen a una tasa promedio de -6.0% para el mismo período. La disminución se produce tanto en las universidades estatales como en las particulares. Pero mientras en las primeras es de -8.5% en promedio, para las segundas es de -1.3% (cuadro 10).

La situación descrita para el sistema universitario permite dar cuenta de dos situaciones adicionales en materia educacional, que constituyen rasgos distintivos de los efectos que resultan de la política y la acción del gobierno militar en el campo de la educación. La primera de ellas se refiere al acelerado desarrollo que exhibe un tipo particular de educación extraescolar a través de la multiplicación de centros, institutos y academias de estudio, de carácter privado, que imparten formación a muy alto costo, tanto en la preparación para las pruebas de admisión a las universidades como en programas de formación en carreras intermedias no universitarias. Este subsistema educacional ha crecido notablemente en los últimos años y a través de él se canalizan las aspiraciones de un vasto sector de la juventud, proveniente en gran proporción de la clase media alta, que percibe los obstáculos que en la actualidad se le presentan para el ingreso a la universidad. El problema principal que resulta de esta situación lo

constituye el hecho de que el tipo y volumen de profesionales intermedios que se le está entregando al país no corresponde a las necesidades que de ellos existe, al margen de cualquier consideración sobre su necesidad social y de acuerdo tan sólo a las condiciones del mercado ocupacional. Por lo tanto, un número importante de los egresados de este sistema de educación extraescolar debe conformarse con trabajos muy diferentes de aquellos a los que aspiraban y que escasamente requieren de las habilidades en las que han sido formados. En una medida importante se trata, por lo tanto, de un tipo de educación que se ha constituido sobre la base de aspiraciones frustradas de acceso a la educación universitaria y de las posibilidades de lucro que en estimularlas, a través de una propaganda intensiva, han encontrado algunos empresarios. A pesar de que no es posible contar con cifras confiables para cuantificar este fenómeno, hay indicios de que este tipo de educación tenderá a crecer durante los próximos años.

La segunda situación que merece ser destacada alude a la constitución de otro subsistema de carácter más bien académico que propiamente educacional y que se desarrolla como compensación de la contracción universitaria en el nivel de su cuerpo docente y de investigadores, y de las restricciones que las universidades imponen para el desarrollo de una actividad académica libre. Se trata de la emergencia de un número significativo de centros orientados fundamentalmente hacia la investigación, que logran subsistir, en algunos casos, gracias al amparo que les ha concedido la Iglesia y a la ayuda que reciben de agencias que financian la actividad académica en el exterior. Ellos constituyen lo que Arturo Valenzuela ha llamado un "sector académico informal", dada su precaria situación en el país frente al gobierno militar y su inestabilidad institucional y financiera. Es difícil anticipar cuál será el futuro de estos centros, cuya labor se realizaba en el pasado en el interior del sistema universitario. No será éste, en todo caso, el que los acoja en el mediano plazo y las posibilidades de que sigan contando con los recursos que les permiten sobrevivir representa un interrogante que dejamos abierto.

Habiéndose hecho referencia a la Iglesia, es conveniente reconocer que, a pesar de que la función educativa es limitada, en muchas oportunidades ésta ha sido significativa. Ello no sólo se ha expresado en haber permitido la constitución de ciertos espacios que ofrecen una mayor libertad de expresión y trabajo académico, en relación a las restricciones impuestas por el gobierno militar, sino también por haber impulsado diversos programas de apoyo educacional en sectores populares. La acción educacional de la Iglesia no ha estado libre de restricciones de parte del gobierno y tampoco habilita cualquier tipo de orientaciones de carácter ideológico en su interior. Sin embargo, y a pesar de las limitaciones que ella establece, cabe destacar que ha ejercido una influencia positiva, desde una perspectiva educacional democrática, dadas las condiciones que se viven en el país.

El conjunto de antecedentes entregados permite concluir que, tanto desde el punto de vista de su política como de su acción educacional concreta, el gobierno militar está produciendo una profunda reorientación en el desarrollo educacional chileno, la que contradice las raíces democráticas de su evolución.

Cuadro 1

EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA POR NIVELES DE ENSEÑANZA: PREBÁSICA, BÁSICA (NIÑOS), MEDIA (NIÑOS) Y UNIVERSITARIA. 1967-1979

<i>Años</i>	<i>Prebásica</i>	<i>Básica</i>	<i>Media</i>	<i>Universitaria</i>
1967	54 413	1 874 414	181 625	55 653
1968	57 581	1 932 826	224 679	61 976
1969	56 276	1 976 079	265 694	70 588
1970	58 990	2 044 591	303 432	76 979
1971	68 820	2 201 612	367 300	99 603
1972	77 999	2 264 890	408 152	127 206
1973	90 295	2 316 879	445 862	139 999
1974	109 588	2 332 659	455 517	144 523
1975	116 968	2 298 998	448 911	147 049
1976	131 608	2 243 274	465 935	134 149
1977	148 181	2 242 111	487 264	130 676
1978	157 920	2 232 990	510 471	130 208
1979	162 993	2 235 861	536 428	.....
TASAS ANUALES PROMEDIO				
1967-73	+ 8.80	+ 3.59	+16.14	+16.60
1973-79	+10.34	- 0.60	+ 3.12	- 1.46

FUENTES: Ministerio de Educación, Superintendencia. Consejo de Rectores.

Cuadro 2

EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA TOTAL DE LA ENSEÑANZA PREBÁSICA (NIÑOS) Y MEDIA (NIÑOS) Y DE LA POBLACIÓN DE 5 A 19 AÑOS. 1967-1979

Años	Matrícula total	Pb. de 5 a 19 años	Porcentaje
1967	2 110 452	3 063 791	68.88
1968	2 215 086	3 136 854	70.61
1969	2 298 049	3 209 920	71.59
1970	2 407 013	3 282 980	73.32
1971	2 637 732	3 331 805	79.17
1972	2 751 041	3 381 988	81.34
1973	2 853 036	3 429 449	83.19
TASAS ANUALES PROMEDIO			
1967-73	+ 515	+ 1.90	....
1973-79	+ 0.47	+ 1.53	....

FUENTES: Ministerio de Educación, Superintendencia,
Ministerio de Economía e Instituto Nacional de Estadísticas.

NOTA: Las cifras de población para los años 1976-1979 son estimaciones de elaboración propia y muy probablemente inferiores al aumento real.

Advertencia: Los porcentajes deben ser considerados como índices aproximativos en la medida que las cifras de matrícula por edad ofrecidas por el Ministerio de Educación exceden, para varios tramos de edades, a la población correspondiente estimada por CELADE. Ello implica que los porcentajes medios de escolaridad son menores que los indicados.

Cuadro 3

EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA TOTAL DE LA EDUCACIÓN REGULAR (PREBÁSICA, BÁSICA, MEDIA Y UNIVERSITARIA) NIÑOS Y ADULTOS. 1968-1978

<i>Años</i>	<i>Total</i>	<i>Variación, porcentaje</i>
1968	2 343 036	—
1969	2 433 667	+ 3.87
1970	2 564 814	+ 5.39
1971	2 829 902	+10.34
1972	2 978 804	+ 5.26
1973	3 117 479	+ 4.66
1974	3 189 611	+ 2.31
1975	3 188 711	— 0.03
1976	3 177 045	— 0.37
1977	3 213.329	+ 1.14
1978	3 237 296	+ 0.75
TASAS ANUALES PROMEDIO		
1968-73	+ 5.87	
1973-78	+ 0.75	

FUENTES: Cuadros 1 y 8.

Cuadro 4

EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA DE LA ENSEÑANZA PREBÁSICA. 1967-1979

Años	Total	Fiscal			Particular
		Total	MIYEDUC	JNJI	
1967	54 413	43 016	43 016	—	11 397
1968	57 581	44 723	44 723	—	12 858
1969	56 276	42.255	42 255	—	14 021
1970	58 990	43 322	43 322	—	15 668
1971	68 820	48 619	48 619	—	20 201
1972	77 999	53 242	53 242	—	24 757
1973	90 295	68 420	57 608	10 812	21 875
1974	109 588	80 406	64 203	16 203	29 182
1975	116 968	90 420	66 406	24 014	26 548
1976	131 608	108 698	77 892	30 806	22 910
1977	148 181	119 411	81 639	37 772	28 770
1978	157 920	129 820	89 041	44 779	29 173
1979	162 993	133 820	89 041	44 779	29 173
TASAS ANUALES PROMEDIO					
1967-73	+ 8.80	+ 8.04	+ 4.99	—	+11.48
1973-79	+10.34	+11.83	+ 7.52	+26.72	+ 4.91

FUENTE: Ministerio de Educación, Superintendencia.

Cuadro 5

EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA DE LA ENSEÑANZA BÁSICA. NIÑOS. 1967-1979

<i>Años</i>	<i>Total</i>	<i>Fiscal</i>	<i>Particular</i>	<i>Primer grado</i>
1967	1 874 414	1 419 234	455 180	408 300
1968	1 932 826	1 463 262	469 564	402 900
1969	1 976 079	1 502 473	473 606	406 200
1970	2 044 591	1 580 167	464 424	395 400
1971	2 201 612	1 724 061	477 551	436 100
1972	2 264 890	1 785 033	479 857	402 400
1973	2 316 879	1 843 967	472 912	407 200
1974	2 332 659	1 878 845	453 814	406 184
1975	2 298 998	1 877 716	421 282	375 391
1976	2 243 274	1 869 900	373 374	354 745
1977	2 242 111	1 835 050	407 061	359 020
1978	2 232 990	1 812 482	420 508	361 800
1979	2 235 861	1 806 723	429 138	358 700
TASAS ANUALES PROMEDIO				
1967-73	+ 3.59	+ 4.46	+ 0.63	— 0.04
1973-79	— 0.60	— 0.35	— 1.62	— 2.10

FUENTE: Ministerio de Educación, Superintendencia.

Cuadro 6

EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA GLOBAL DE LA ENSEÑANZA MEDIA. NIÑOS.
1967-1979

<i>Años</i>	<i>Total</i>	<i>Fiscal</i>	<i>Particular</i>	<i>Científico- humanística</i>	<i>Técnico- profesional</i>
1967	181 625	.....	.....	128 167	53 458
1968	224 679	165 093	59 586	154 996	69 683
1969	265 694	202 187	63 507	178 887	86 807
1970	303 432	233 436	69 996	203 477	99 955
1971	367 300	289 630	77 670	239 570	127 730
1972	408 152	325 943	82 209	261 205	146 947
1973	445 862	362 878	82 984	282 721	163 141
1974	455 517	369 964	85 553	291 068	164 449
1975	448 911	364 740	84 171	285 806	163 105
1976	465 935	375 147	90 788	307 946	157 989
1977	487 264	389 351	97 913	318 441	168 823
1978	510 471	397 092	113 379	324 379	186 092
1979	536 428	409 655	126 773	358 127	178 301
TASAS ANUALES PROMEDIO					
1967-73	+16.14	+17.05 ¹	+ 6.84 ¹	+14.08	+20.48
1973-79	+ 3.12	+ 2.04	+ 7.32	+ 4.00	+ 1.49

¹ 1968-73.

FUENTE: Ministerio de Educación, Superintendencia.

Cuadro 7

EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA DE PRIMER GRADO DE ENSEÑANZA MEDIA.
NIÑOS, 1967-1979

<i>Años</i>	<i>Primer grado</i>	<i>C. humanista</i>	<i>T. profesional</i>
1967	68 155	43 791	24 364
1968	97 766	60 714	37 052
1969	111 003	70 620	40 383
1970	115 367	72 838	42 529
1971	137 714	87 251	50 463
1972	153 366	94 644	58 722
1973	167 300	103 400	63 900
1974	129 467	78 788	58 880
1975	163 693	97 500	66 193
1976	160 065	108 538	51 527
1977	162 817	109 341	53 476
1978	168 922	109 036	59 886
1979	175 048	125 884	49 164
TASAS ANUALES PROMEDIO			
1967-73	+16.14	+15.40	+17.43
1973-79	+ 0.74	+ 3.33	+ 4.12

FUENTES: E. Schiefelbein & M. C. Grossi, *Análisis de la matrícula escolar en Chile*, Documentos de Trabajo núm. 10, CIDE, Santiago, 1978.
Ministerio de Educación, Superintendencia.

Cuadro 8

EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA DE ADULTOS EN ENSEÑANZA BÁSICA Y MEDIA.
1968-1979

<i>Años</i>	<i>Total</i>	<i>Básica</i>	<i>Media</i>
1968	65 974	32 505	33 469
1969	65 030	27 719	37 311
1970	80 822	34 283	46 539
1971	92 567	40 458	52 109
1972	100 557	45 417	55 140
1973	124 444	58 335	66 109
1974	147 324	70 589	76 735
1975	176 785	90 271	86 514
1976	202 079	110 110	91 969
1977	205 097	106 009	99 088
1978	205 707	106 611	99 096
1979	194 245	96 705	97 540
TASAS ANUALES PROMEDIO			
1968-73	+13.52	+12.40	+14.58
1973-79	+ 7.70	+ 8.79	+ 6.69

FUENTES: Instituto Nacional de Estadísticas.
Ministerio de Educación, Superintendencia.

Cuadro 9

EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA GLOBAL DE LAS UNIVERSIDADES. 1967-1978

<i>Años</i>	<i>Total</i>	<i>Fiscal</i>	<i>Particular</i>
1967	55 653	36 091	19 562
1968	61 976	40 826	21 150
1969	70 588	46 713	23 875
1970	76 979	50 967	26 112
1971	99 603	67 929	31 674
1972	127 206	87 334	39 763
1973	139 999	98 201	41 798
1974	144 523	95 792	48 731
1975	147 049	96 051	50 998
1976	134 149	87 249	46 900
1977	130 676	80 993	49 683
1978	130 208	82 347	47 861
TASAS ANUALES PROMEDIO			
1967-73	+16.60	+18.15	+13.48
1973-78	- 1.44	- 3.47	+ 2.75

FUENTE: Consejo de Rectores.

Cuadro 10

EVOLUCIÓN DE LOS POSTULANTES A LAS UNIVERSIDADES Y DE LAS VACANTES
UNIVERSITARIAS. 1970-1979

<i>Años</i>	<i>Postulantes a las universidades</i>	<i>Total</i>	<i>Vacantes universitarias Fiscal</i>	<i>Particular</i>
1970	50 600	20 491	13 584	6 907
1971	58 536	36 450	25 357	10 093
1972	83 343	45 576	29 784	15 792
1973	115 683	47 214	33 257	13 957
1974	100 237	42 555	27 972	14 583
1975	102 439	41 044	25 091	15 953
1976	78 260	34 542	21 237	13 305
1977	70 156	33 320	19 486	13 834
1978	80 509	34 277	20 950	13 327
1979	61 600	32 509	19 588	12 921
TASAS ANUALES PROMEDIO				
1970-73	+31.7	+32.1	+34.8	+26.4
1973-79	-10.0	- 6.0	- 8.5	- 1.3

FUENTE: Consejo de Rectores.

Cuadro 11

MATRÍCULA POR EDAD. AÑO 1975

<i>Edad</i>	<i>Matrícula (en miles)</i>	<i>Población (en miles)</i>	<i>Porcentaje</i>
5	8.9	268.5	3.31
6	131.6	268.1	49.09
7	239.8	267.6	89.61
8	255.3	267.2	95.55
9	261.4	266.7	98.01
10	263.8	266.3	99.06
11	262.5	265.8	98.76
12	261.6	265.4	98.57
13	252.1	260.9	96.02
14	219.7	256.3	85.72
15	191.8	251.9	76.14
16	151.3	247.6	61.11
17	114.0	243.3	46.86
18	83.6	234.1	35.71
19	55.5	225.3	24.63
20	36.7	216.8	16.93
21	27.3	208.7	13.08
22	21.5	200.9	10.70
23	15.5	197.4	7.85
24	12.3	193.9	6.34
25-29	9.8	819.5	1.20
30 y más	7.6	3 751.6	0.20

FUENTES: E. Schiefelbein & M. C. Grossi, *Análisis de la matrícula escolar en Chile*, Documento de Trabajo núm. 10, CIDE, Santiago, 1978.
Ministerio de Educación, Superintendencia.

NOTA: No se incluyen 5 075 alumnos del quinto año de la educación técnica, ni 23 125 alumnos de la educación especial. Las cifras de población estimadas por CELADE se incrementaron en 20 mil personas en cada edad para exceder las cifras de matrícula proporcionadas por el Ministerio de Educación.

Cuadro 12

POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS, POR NIVEL DE INSTRUCCIÓN. 1940-1970

Nivel de instrucción	1940		1952		1960		1970	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Ninguno	836 101	26.5	748 950	20.2	750 543	16.9	521 446	9.7
Básica	1 795 099	56.8	2 062 384	55.7	2 438 866	54.8	3 131 791	58.4
Media	403 796	12.8	730 284	19.7	1 064 763	23.9	1 188 509	22.2
Superior	50 087	1.6	79 106	2.1	81 967	1.8	234 097*	4.4
Otra	—	—	—	—	48 290	1.1	—	—
Ignorada	72 299	2.3	82 657	2.3	67 168	1.5	285 002	5.3
TOTAL	3 157 382	100.0	3 703 381	100.0	4 451 597	100.0	5 360 845	100.0

* Incluye 41 574 de enseñanza normal.

FUENTE: E. Schiefelbein & M. C. Grossi, *Análisis de la matrícula escolar en Chile*.
 Documento de Trabajo núm. 10, CIDE, Santiago, 1978.
 Datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadísticas.

Cuadro 13

ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES DE LA ENSEÑANZA PREBÁSICA, BÁSICA Y
MEDIA. AÑOS 1969, 1973, 1977

	1969	1973	Δ %	1977	Δ %
<i>Prebásica</i>	48	81	68.8	119	46.9
Fiscal	44	56	27.3	52	— 7.1
Particular	4	25	525.0	67	168.0
<i>Básica</i>	7 302	8 081	10.7	8 151	0.9
Fiscal	5 360	6 350	18.5	6 579	3.6
Particular	1 942	1 731	—10.9	1 572	— 9.2
<i>Media</i>	717	718	0.1	731	1.8
Fiscal	319	372	16.6	387	4.0
Particular	398	346	—13.1	344	— 0.6
<i>Total</i>	8 067	8 880	10.1	9 001	1.4
Fiscal	5 723	6 778	18.4	7 018	3.5
Particular	2 344	2 102	—10.3	1 983	— 5.7

FUENTE: Ministerio de Educación, Superintendencia.

Cuadro 14

RECURSOS ASIGNADOS A EDUCACIÓN ENTRE 1966 Y 1977 EN MILES DE
DÓLARES 1976

	<i>Gasto fiscal en Educación</i>	<i>% del PCB</i>	<i>% del gasto fiscal total</i>	<i>Gasto público en Educación¹</i>	<i>% del PCB</i>	<i>% del gasto público total</i>
1966	264.4	3.4	15.5	305.9	3.9	10.0
1967	274.8	3.4	17.1	329.0	4.1	10.4
1968	295.5	3.6	17.1	354.8	4.3	10.3
1969	307.2	3.6	17.2	365.5	4.3	10.0
1970	351.5	4.0	17.4	425.4	4.7	11.1
1971	462.4	4.8	17.1	557.8	5.8	11.4
1972	512.0	5.4	19.7	595.2	6.2	12.3
1973	—	—	—	—	—	—
1974	397.4	4.1	13.2	456.0	4.8	8.6
1975	284.3	3.4	10.9	366.0	4.4	6.8
1976	348.8	4.0	13.3	394.5	4.5	9.9
1977	427.9	4.5	16.9	527.8	5.6	12.1

FUENTE: Carmen Luz Latorre, *La asignación de recursos a Educación en los últimos años*, Documento de Trabajo núm. 97, Corporación de Promoción Universitaria, julio de 1978.

¹ El gasto público en Educación, en relación al gasto fiscal en Educación, incluye el gasto estatal de organismos educacionales descentralizados. Ellos incluyen el Consejo Nacional de Televisión, la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT), el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, las Universidades, la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas y la Sociedad Constructora de Establecimientos Educacionales; además, durante algunos años, de las televisiones chilenas.

Cuadro 15

DISTRIBUCIÓN DEL APOORTE FISCAL POR NIVELES EDUCACIONALES EN LA
ENSEÑANZA BÁSICA, MEDIA Y UNIVERSITARIA. 1969-1977

Años	<i>Media</i>				<i>Total</i>
	<i>Básica</i>	<i>C. humanísticas</i>	<i>T. profesionales</i>	<i>Universitarias</i>	
1969	48.8	13.3	12.4	25.5	100.0
1970	49.3	12.8	8.8	29.1	100.0
1971	51.1	10.7	7.5	30.7	100.0
1972	48.4	9.1	7.5	35.0	100.0
1973	45.3	8.5	6.9	39.3	100.0
1974	37.7	7.4	7.4	47.5	100.0
1975	44.8	8.2	6.3	40.7	100.0
1976	52.1	8.9	8.1	30.9	100.0
1977	49.4	8.9	7.1	34.6	100.0

FUENTE: Carmen Luz Latorre, *La asignación de recursos a Educación en los últimos años*. Documento de Trabajo núm. 97, Corporación de Promoción Universitaria, julio de 1978

La cultura política del autoritarismo

José Joaquín Brunner

Las modalidades de la dominación autoritaria adquieren en cada sociedad sujeta al experimento de la fuerza y el capital concentrados una peculiar organización. Me propongo aquí estudiar las estrategias del poder autoritario en Chile, lo cual equivale a hablar de la emergencia de una nueva *cultura política* en el país. Al efecto distinguiré entre cuatro grandes tipos de estrategias, que dan lugar a su vez a múltiples articulaciones cotidianas del poder y la vida.

I. El disciplinamiento de la sociedad

El modelo autoritario de dominación debe hacer posible un profundo cambio en el modo de producción y reproducción de la obediencia.

La obediencia es una función de la distribución del poder en la sociedad, del ejercicio de las influencias y, por ende, de la conformidad inducida y del control sobre las resistencias y las influencias conflictivas ("desviadas"). Idealmente, la obediencia se obtiene a través de la elaboración comunicativa de los motivos de obediencia, ligada a la aceptación de normas, valores y creencias. Dentro de este esquema conceptual, esto es, el de la obediencia que se procura mediante la conformidad con normas asentadas, se ubica la noción weberiana del *orden legítimo*. Al respecto escribe Weber:

De hecho, la orientación de la acción por un orden tiene lugar en los partícipes por muy diversos motivos. Pero la circunstancia de que, al lado de los otros motivos, por lo menos para una parte de los actores aparezca ese orden como obligatorio o modelo, o sea, como algo que debe ser, acrecienta la probabilidad de que la acción se oriente por él y eso en un grado considerable. Un orden sostenido sólo por moti-

vos racionales de fin (intereses) es, en general, mucho más frágil que otro que provenga de una orientación hacia él mantenida únicamente por la fuerza de la costumbre, por el arraigo de una conducta; la cual es, con mucho, la forma más frecuente de la actitud íntima. Pero todavía es mucho más frágil comparado con aquel orden que aparezca con el prestigio de ser obligatorio y modelo, es decir, con el prestigio de la legitimidad.¹

En este caso puede hablarse de un *poder* y unas *influencias normativas*, que se expresan por medio de la formación de un consentimiento y la legitimación de los diferentes papeles, sobre la base de normas y valores transmitidos por la cultura. En términos políticos más amplios se hablará entonces de *hegemonía*, que es una forma de dominación que descansa preponderantemente en relaciones de influencia política y cultural y que se expresa mediante la capacidad de un grupo o clase dirigente en la sociedad para organizar el consenso y mantener comunicativamente la validez de un orden.

Pero hay otra manera de obtener y producir obediencia: a través de la coerción, manifestada en términos de coacciones físicas y de la distribución de premios y castigos. En este caso se hablará de un poder disciplinario y de *técnicas del disciplinamiento*, que se expresan por medio de la formación de un conformismo pasivo sobre la base de motivos condicionados por reflejos pero no elaborados comunicativamente. El orden resultante goza por ende de una "legitimidad" puramente fáctica;² las relaciones disciplinarias se legitiman represivamente. Así como el poder normativo presupone la influencia, el poder coercitivo descansa en la operación eficaz de las técnicas del disciplinamiento y en el control de las influencias y resistencias nómicas, esto es, aquellas que buscan refutar comunicativamente el conformismo y fundar la obediencia sobre bases de legitimación no represivas. En términos políticos más amplios se hablará en este último caso de dominación autoritaria, forma de dominación que descansa preponderantemente en relaciones de coerción y que se expresa mediante la capacidad de un grupo o clase para organizar el disciplinamiento de la sociedad.

Las estrategias de privatización del poder y las influencias que caracterizan el fenómeno autoritario en Chile son, justamente, la clave para entender el proceso en curso de disciplinamiento de la sociedad. Se trata, en efecto, de "anclar" por todos lados el funcionamiento del poder no en normas validadas mediante una comunicación pública, sino directamente en la estructura de desigualdades que existe de hecho en la sociedad. De este modo, cada relación privada tiende a volverse anómica y, en tales condiciones, la obediencia es una mera respuesta al estímulo condicionado

¹ M. Weber, *Economía y sociedad*, vol. 1, México, Fondo de Cultura Económica, 1964, p. 25.

² Véase N. Lechner, *Poder y orden. La estrategia de la minoría consistente*, FLACSO-Chile, 1977 y *Revista Mexicana de Sociología*, 1978, núm. 4.

por la situación de poder. El caso límite es la relación entre el torturado y el torturador. Pero, igualmente, vale para cualquier relación entre sujetos con posiciones diferenciales dentro de cualquier campo de fuerza. Los sujetos son aquí siempre hombres privados frente a otros hombres privados, indistintamente de la función pública que pueda ocupar alguno de ellos. Pues en el caso de estos últimos sus actuaciones no se rigen por una legalidad aceptada y fundada en normas consentidas, sino por la disponibilidad de una fuerza coercitiva apoyada coercitivamente. Entonces, por ejemplo, el militante que se somete al decreto de relegación del ministro del Interior, no obedece a una sanción aplicada por un órgano público (cuyas decisiones pueden reclamar validez legal, en términos formales y sustantivos) sino que se doblega ante el acto de fuerza de un sujeto privado frente al cual no puede resistir ni argumentar. La facticidad del poder es lo que rige aquí, no su normatividad.

La lógica del poder normativo, su dinámica interna, es tender hacia lo público. Su fuerza reside, en efecto, en la adhesión a normas compartidas o, al menos, en la no contestación mayoritaria de ellas. Se basa en un consenso que es, por sí mismo, la principal influencia que lo anima y que él alimenta. Para que la autoridad de los padres, profesores y políticos sea efectiva, es igualmente necesario que ciertos valores y creencias en relación a la familia, la escuela y el Estado se hallen vigentes y sean compartidos. Tan pronto son puestos en cuestión, se disuelve el consenso, su influencia decrece y el poder normativo se debilita. La contestación de los valores y creencias disminuye las bases del consentimiento y vuelve más difícil la obtención de obediencia. Se vuelve necesario, entonces, restablecer un consenso público lo más amplio posible, lo que puede sólo lograrse comunicativamente.

La lógica interna del poder coercitivo es completamente distinta: tiende hacia lo privado. Su fuerza reside, justamente, en la aceptación por parte de los sujetos del hecho de que es imposible resistir la coacción ejercida (o amenazada) por el otro. Se basa pues en una situación de fuerza, en una distribución de poderes que opera directamente sobre el individuo, sin dejarle opciones de resistencia. Cualquier recusación pública de los procedimientos empleados por el poder coercitivo es respondida por un nuevo movimiento coercitivo. De este modo se mantiene la lógica privada de las relaciones de disciplinamiento. La historia de la lucha de los familiares de los detenidos-desaparecidos, para citar sólo un caso, está llena de ejemplos sobre el modo de operación de esos poderes coercitivos. Éstos actúan empleando desde las amenazas a los propios familiares para que no continúen su búsqueda, hasta el tratamiento de los casos jurídicos como si fuesen un asunto meramente privado. Desde el ofrecimiento por negociar compensaciones privadas para los familiares, hasta la coacción moral y política ejercida sobre ellos para estigmatizarlos como "agitadores" resentidos.

El disciplinamiento de las relaciones sociales exige una privatización del poder y la sustitución de las influencias comunicativas por la opera-

ción de técnicas de control de carácter igualmente privado. Para ello se vuelve necesario liquidar las bases que hacen posible la constitución del ciudadano, que es por definición el hombre público que, en esa esfera, se define y actúa (idealmente) como un igual entre sujetos iguales. La igualdad política de los ciudadanos es incompatible, en cambio, con el principio articulador de una sociedad disciplinaria. El ciudadano se yergue frente al Estado como un sujeto dotado de derechos y se somete a éste en tanto que concurre a conformarlo. El carácter público que adquieren en esas condiciones otros organismos en la sociedad (públicos desde un punto de vista sociológico, no necesariamente legal) cumple una función similar: define un ámbito para las relaciones de poder donde la desigualdad de posiciones (determinadas por la propia estructuración de la sociedad capitalista) puede sin embargo contrarrestarse por medios políticos. Es el caso típico de los sindicatos y de los partidos en un régimen democrático-representativo.

En la sociedad disciplinaria el ciudadano no tiene cabida. El hombre público, y las organizaciones públicas, tienen que redimensionarse por lo mismo según su condición privada. Las desigualdades fácticas tienen que aparecer en la superficie nítidamente para que, a través de ellas, puedan operar las disciplinas. Las jerarquías y los rangos adquieren aquí preeminencia, y el orden emerge como una mera prolongación de ellos.³

La conformidad se exige pues respecto a la distribución de las posiciones en la sociedad. Las asimetrías tienen que ser "reconocidas", no justificadas. La desigualdad es un asunto privado, como lo es también la organización de los desiguales. Por eso, por ejemplo, el sindicato es concebido como un instrumento puramente técnico en el interior de la organización del trabajo. Es un organismo privado que debe permanecer en la esfera privada. La pretendida "despolitización" laboral ha significado precisamente eso en Chile.

Atrapado en la red de desigualdades que fundan la operatoria de las estrategias de fuerza en la sociedad, el individuo se halla finalmente atomizado, aislado y a merced de las coacciones fácticas que se ejercen sobre él. El mecanismo disciplinario produce y reproduce la obediencia que así da forma a un *conformismo pasivo*. Incluso los motivos de obediencia son disciplinariamente inducidos. Se obedece en el taller de la fábrica, en la universidad o en la calle porque una multiplicidad de dispositivos de coacción condicionan las orientaciones de la acción en un sentido conforme con los requerimientos de funcionamiento del sistema. El propio sistema, a su vez, provee los controles necesarios para impedir y castigar cualquier "desviación".

También el Estado tiende a privatizarse y actúa como un ente privado en estas condiciones; el más poderoso, ciertamente, por cuanto cuenta con los mayores recursos coactivos a su disposición. Ya no pretende representar un interés universal frente a los intereses privados sino que se subordina

³ Véase M. Foucault, *Vigilar y castigar*, México, Siglo XXI, 1976.

a éstos y los sirve "subsidiariamente". El Estado no es representativo sino que toma partido dentro del mundo privado y expresa a un sector de éste. Más bien, se hace indisolublemente parte de él. Le presta a la burguesía su facultad de hacer leyes; su capacidad de administración; su fuerza represiva y policial; su aparato internacional; sus medios culturales e ideológicos. Así, el Estado autoritario le declara permanentemente la guerra a una parte de la población. Mantiene a un sector significativo de chilenos fuera del país. Crea aparatos de seguridad y vigilancia para garantizar el funcionamiento de un mundo privado de disciplinas. Entrega la formación ideológica de sus cuadros militares y civiles a una particular corriente ideológica. Traspasa a ésta el control de las universidades y el sistema de enseñanza. Censura ciertas expresiones políticas pero fomenta otras. En fin, el Estado actúa en medio del mundo privado y desde allí dentro impulsa una rearticulación de lo público.

La privatización del Estado trae consigo otra serie de consecuencias. Por ejemplo: la *arbitrariedad* de los poderes ejercidos en el autoritarismo. ¿A qué obedece? A su carácter privado y esencialmente coactivo. Son poderes sin regularidad normativa, sin estabilidad de costumbres, sin sustento en consensos de largo alcance. Más bien, ellos actúan erráticamente, prohibiendo hoy lo que ayer toleraban, dando giros tácticos, con la ceguera propia de una fuerza física. A esto se liga estrechamente su *personalización*. Se trata de poderes privados, por ende, relacionados con la idiosincrasia y la suerte de las personas. Incluso el lenguaje del poder autoritario es revelador: escasamente habla en nombre de funciones y cargos; habla siempre la primera persona del poder. La privatización implica, asimismo, la *imposibilidad del control público* de los poderes. Éstos actúan secretamente, sometidos a las influencias de personas privadas. La política misma es un juego privado. Ya no se trata del hecho, como en el caso de las oligarquías tradicionales, de que hombres públicos se reúnan privadamente para decidir un curso de acción, sino de que hombres privados se coligan sigilosamente para dar lugar a decisiones con efecto público. La amenaza de la *corrupción* asecha por tanto en las recámaras de ese poder. Finalmente se observa también la *privatización de los recursos represivos* del Estado. Los agentes de los aparatos de seguridad actúan frecuentemente como agentes privados. Detienen por un simple acto de fuerza. Emplean locales privados de interrogación y tortura. No pueden ser acusados públicamente. En cambio, ellos vigilan en privado y, antes de cualquier procedimiento judicial, condenan y castigan, apoyados por una "publicidad" manipulada y cómplice.

II. La comunicación despolitizada

La sociedad autoritaria requiere desarrollar formas de comunicación pública de esos mundos privados de relaciones de disciplinamiento.

En términos extremadamente esquemáticos puede decirse que la formación de *lo público* responde siempre a un requerimiento de integración política de la sociedad. Habermas ha descrito la evolución histórica del espacio público burgués.⁴ A lo largo de todo ese proceso lo que está en juego es la formación y transformación de estructuras comunicativas que hagan posible crear y mantener motivaciones de obediencia y, por ende, contribuyen a la legitimación de un orden que regula las distribuciones del poder.

Los sistemas sociales se apropian de la naturaleza interior con ayuda de estructuras normativas. Éstas interpretan necesidades y dispensan de ciertas acciones o las vuelven obligatorias. El concepto de motivación, que se emplea en relación con ello, no debe hacer olvidar la circunstancia específica de que los sistemas sociales cumplen la integración de la naturaleza interior por medio de normas que requieren justificación. Éstas, a su vez, implican una pretensión de validez que sólo puede corroborarse discursivamente: a las pretensiones de verdad que elevamos como afirmaciones empíricas corresponden pretensiones de corrección o de adecuación que planteamos como normas de acción o valoración.⁵

Aquí nos movemos todavía en el marco weberiano de la legitimación, frente al horizonte político del desarrollo de una hegemonía. Se sostiene, en efecto, que la socialización pública de motivos de acción, en el cuadro de interpretaciones corroboradas discursivamente, forma la base de una dominación legítima.

La sociedad disciplinaria, en cambio, reorganiza los comportamientos humanos según imperativos de coacción que nada tienen que ver con pretensiones de validez normativa. De allí también que lo público cumpla aquí una función diferente: tiene que hacer posible una producción *administrativa* de sentidos e interpretaciones, reforzando la obediencia mediante el condicionamiento de estímulos comunicativos. Da lugar, por lo mismo, a estructuras de *comunicación distorsionada*, que son las que impiden el entrelazamiento entre operaciones cognitivas y motivos de acción por un lado y la comunicación pública de las pretensiones de validez de un orden por el otro. La comunidad constitutiva de un mundo de vida socio-cultural se da, precisamente, allí donde los comportamientos pueden ser organizados comunicativamente en función de normas que se presentan

⁴ J. Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Luchterhand Verlag, 1962.

⁵ J. Habermas, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu, 1975, p. 25.

con una pretensión de universalidad, lo que implica objetividad del conocimiento y legitimidad de las expectativas normativas que se hacen valer.

El disciplinamiento de la sociedad interrumpe esos procesos de creación de una comunidad de vida sociocultural. Aquí la apropiación de la naturaleza interior de los sujetos está subordinada, sin mediación comunicativa auténtica, al funcionamiento de los dispositivos fácticos del poder. Las operaciones cognoscitivas y los motivos de acción se hallan determinados desde fuera por un sistema de presiones y exigencias que condicionan respuestas de comportamiento y refuerzan su aprendizaje mediante un complejo juego de premios y castigos entretejidos con las relaciones de poder. Por esta vía se tratar de obtener, entonces, un cuadro de conformismo pasivo.

Con todo, la transformación disciplinaria de la sociedad requiere que al menos un sector de ella elabore conscientemente sus posiciones de mando e interprete sus prerrogativas en función de un marco de validez casi normativo. Se trata, específicamente, de los grupos dirigentes de la sociedad y de aquellos que deben fundar una legitimidad limitada del Estado autoritario. En el interior de esos medios se ve surgir, en efecto, un espacio público acotado, donde se procura establecer un cierto consentimiento y una lealtad activa de grupos o movimientos. En el interior de ese espacio, cuyos límites son cautelados rigurosamente por el Estado, se instaura entonces el debate en torno a la legitimidad del régimen político autoritario y surge, al menos, la caricatura de un debate público, como testimonia la polémica habitual entre "duros" y "blandos". Esta última consiste, justamente, en una diferenciación de opiniones en torno a la cuestión de la integración política del sistema autoritario. Unos abogan por el principio de la legitimación democrática limitada del poder, y los otros por el principio de la legitimación militar-corporativa. Aquéllos procurarán organizar un espacio público privatizado y, sobre esa base, despolitizado; éstos aspiran a un espacio público orgánico donde la política sea regida por la racionalidad de los intereses profesionales, estamentales y gremiales.

Ese espacio público administrativamente producido es, sin embargo, reducido frente al espacio público-administrado, que caracteriza mejor a la sociedad disciplinaria. A través de éste, en efecto, se procurará crear el *conformismo pasivo de masas* que requiere el funcionamiento de las disciplinas.

El espacio público-administrado se caracteriza, en primer lugar, porque define un amplio *régimen de exclusiones* que reduce las oportunidades de participación solamente a aquellos agentes comunicativos "validados". Esto significa que sólo una minoría puede trascender el mundo privado de sus relaciones cotidianas y proponer, con pretensiones de universalidad, interpretaciones y juicios. Sin embargo, esta seudouniversalidad con base en la privatización del poder no alcanza a dar origen a una validación de la verdad y las normas. De allí que en estas condiciones resulte cada vez más difícil fundar un consenso, incluso frente a las cuestiones de

hecho. La realidad, en efecto, no puede ser construida socialmente, dando lugar a profundas *escisiones cognoscitivas*. Alguien afirmará: “nunca en este país ha existido una libertad más real y más amplia”; otro responderá “nunca el país había conocido una dictadura que niegue de manera tan sistemática la libertad”. La distorsión comunicativa imperante hace imposible alcanzar un consenso sobre “el cadáver verificativo de las cuestiones prácticas” (Habermas), ya sea que se trate de afirmaciones que requieren verificación o de normas de acción que requieren ser justificadas. Se empieza a vivir así en “realidades múltiples” y antagónicas, donde cada grupo buscará afirmar sus verdades y normas privadas. La fragmentación social se ve así profundizada y alcanza proporciones que impiden o dificultan la formación de identidades colectivas.

En estas condiciones, opera asimismo un poderoso sistema de *control sobre los temas* que pueden acceder a la comunicación extraprivada. Hay la posibilidad de un minucioso filtramiento, reforzado por la concentración de los medios de comunicación social. Por ejemplo: la tortura constituye, probablemente, una de las experiencias más significativas que ha vivido la sociedad chilena durante estos años. Sin embargo, no es un tema público. Permanece reducido a la condición de “lamentable” evento privado. Entonces, igualmente, es fácil impulsar explicaciones puramente individuales y psicologistas de la tortura, arguyendo que ella es el efecto de meras perversiones personales.

No hay posibilidad, tampoco, en estas circunstancias, de que surja una opinión *pública* auténtica. Ella tiene que ser “inventada” en el interior de ese espacio público administrativamente definido. Trátese de manifestaciones masivas en apoyo al régimen o de campañas de opinión pública a través de la prensa, siempre estamos en presencia de una creación administrativa, de un acto de *manipulación comunicativa*.

Asimismo, las “*figuras públicas*” son, en su mayoría, una prolongación exaltada de hombres privados que expresan, frente a un público, sus vivencias privadas. Nunca como ahora ese público ha estado más ampliamente “informado” de cómo vive cotidianamente un “Chicago-boy” y de las opiniones, a propósito de cualquier cosa, de los comentaristas de fútbol, las “estrellas” de la televisión y los jóvenes ejecutivos. La vida pública administrativamente regulada banaliza y degrada la cultura nacional.

Especialmente importante en la creación de ese mundo público administrado son los medios de comunicación de masas. Su función principal consiste hoy en penetrar la esfera privada de la sociedad para crear allí “públicos”, es decir, masas individualizadas y atomizadas que, sin embargo, participan vicariamente en un mundo “público” de temas, símbolos y creencias administrados. Así, la sociedad puede ser convocada a participar en una supuesta guerra contra el comunismo internacional. O tiene que hacerse parte en la campaña contra una jerarquía eclesiástica “politizada”. O se moviliza “solidariamente” en los días de movilización: sea con oca-

sión de un plebiscito, un triunfo deportivo o un acto de desagravio nacional.

El espacio público-administrado se hace cargo así de la integración política de la sociedad disciplinaria. Debe hacerlo sin obstaculizar la lógica interna de funcionamiento de los poderes coercitivos. Tiene que crear referentes públicos (en el sentido de "lo público" y de "públicos") que, sin embargo, no obstruyan las pretensiones de un orden fundado en las facticidades del poder. De allí que su función esencial pueda realizarse sólo distorsionadamente. Tiene que dar lugar a una comunicación de estímulos y respuestas, permitiendo la reorganización de los comportamientos humanos en ese nivel puramente reflejo, donde las pretensiones de validez no pueden elaborarse en función de proposiciones verdaderas y de normas adecuadas. La acción regida por sentidos (*meanings*) públicamente comunicados que hace posible una socialización de las prácticas privadas y su interpretación dentro de marcos reflexivos capaces de ser corroborados discursivamente, es sustituida por la acción orientada por un sistema mudo de refuerzos positivos y negativos que expresa, sin mediación, las relaciones de fuerza constituidas en la sociedad. El espacio público administrará (o procurará administrar) los sentidos que son necesarios para mantener el adecuado funcionamiento de esa operación disciplinaria. Socializa influencias para el conformismo pasivo, proporcionando sustitutos para la creación de un mundo de vida sociocultural en el nivel de las masas. Busca reducir los problemas prácticos, que admiten ser tratados como cuestiones fundadas en opciones de valor, a meros problemas técnicos cuya resolución correspondería definir entre expertos. Impone al mundo privado de las coerciones un ámbito comunicativo que, mediante su regulación administrativa, tiende a anular las resistencias e influencias "desviadas", proporcionando a la vez canales de integración en una esfera simbólica administrada unidimensionalmente.

III. La integración a través del mercado

La dominación autoritaria no actúa sólo por medio de la privatización del poder y la modelación administrativa del espacio público. Si así fuera es probable que su fragilidad sería mayor.

En verdad, la orientación de la acción está asegurada en las condiciones antes descritas tanto por el condicionamiento disciplinario como por lo que Weber llama "la situación de los intereses escuetos", que crea continuamente el mercado.

Los intereses en el mercado orientan su acción —que es "medio"— por determinados intereses económicos propios, típicos, subjetivos

—que representan el “fin”— y por determinadas expectativas típicas, que la previsible conducta de los demás permite abrigar, las cuales aparecen como “condiciones” de la realización del fin perseguido. En la medida en que proceden con mayor rigor en su actuación racional con arreglo a fines, son más análogas sus reacciones en la situación dada, surgiendo de esta forma homogeneidades, regularidades y continuidades en la actitud y en la acción, muchas veces mucho más estables que las que se dan cuando la conducta está orientada por determinados deberes y normas tenidos de hecho por “obligatorios” en un círculo de hombres.⁶

El intercambio, vuelto autónomo a través del mercado, define en principio a todos los hombres privados como equivalentes, legitimando sus desigualdades de hecho a través de un modelo fundado en los diferenciales de rendimiento de cada individuo. Esto debe hacer posible, a su vez, que el intercambio se convierta en el principal medio de autogobierno de la sociedad, descargando al Estado de funciones y, por ende, de la necesidad de procurarse legitimidad. Condición necesaria para que el mercado pueda operar como instrumento automático de coordinación, y por ende como mecanismo de integración social, es que se desarrolle un ámbito donde las conductas estén regidas íntegramente por una moral estratégico-utilitaria, y donde las motivaciones se formen por lo mismo sobre la base de un cálculo individual en función de “intereses escuetos”. Para ello, idealmente, el Estado no debe cumplir funciones económicas directas: en tanto que lo hace, especialmente a través de la producción de bienes de uso colectivo como lo son la salud y la educación por ejemplo, genera de inmediato consecuencias negativas para el funcionamiento integrativo del mercado. En efecto: 1] interfiere el proceso de acumulación privada de capitales, sustrayendo parte del excedente; 2] genera un ámbito regido por demandas colectivas que tienden a elaborarse comunicativamente y a organizarse por medios políticos.

Desde el punto de vista sociológico, el mercado representa un mecanismo de integración, vía el intercambio, de masas individualizadas. Al mercado concurre el hombre privado para proceder al intercambio de equivalentes. (Que no intercambia equivalentes es claro, pero el *efecto ideológico del mercado* es que los individuos actúan como intercambiantes formalmente iguales, libres, a través de una relación de reciprocidad.)

En mercado es, en seguida, una comunidad práctica regida por el principio de las demandas individuales expresadas monetariamente. La comunicación se realiza aquí a través de un signo de validez “universal” en el mercado: el signo-dinero, lo que permite que ella se desarrolle estrictamente en la esfera privada.

Sin embargo, el mercado tiene capacidad para orientar comportamientos, induciendo motivaciones privatizadas que, sin requerir una mayor elaboración comunicativa, constituyen estímulos poderosos para la adap-

⁶ M. Weber, *op. cit.*, vol. 1, p. 25.

tación a un orden de gratificaciones y privaciones. Además, dicho régimen de gratificaciones y privaciones es autoadministrado y no requiere por ende legitimarse en la esfera pública de la sociedad.

El mercado crea, por último, su propia estratificación, jerarquizando a los individuos en grupo de consumo. De esta manera la movilidad social se desplaza también desde las posiciones en la división del trabajo hacia la participación en pautas diferenciales de consumo cuya adopción descansaría, exclusivamente, en la iniciativa personal, el rendimiento de las personas y sus preferencias idiosincrásicas.

El mercado está pues llamado a hacer más anónima la dominación de una clase. Es, en el límite de la conciencia autoritaria, el mecanismo que debe hacerse cargo de la asignación de los recursos, la distribución de las oportunidades de vida y la determinación meritocrática de las carreras individuales. En tal sentido, el mercado aparece como el complemento ideal de una sociedad disciplinaria con un espacio público-administrado, donde el Estado sólo se reserva funciones imprescindibles que el propio mercado no puede realizar. En el mercado, en cambio, pueden expresarse relaciones privatizadas de poder que son inmediatamente reguladas por valores de cambio.

De lo anterior se deriva, igualmente, la posibilidad de condicionar los comportamientos individuales, sujetándolos a un ceñido sistema de estímulos y castigos que, ahora, toman la forma de beneficios y costos. Así, por ejemplo, se ha propuesto "regular" la conducta militante de los estudiantes universitarios, incrementando entre ellos el conformismo pasivo, mediante el expediente de encarecer la enseñanza superior. Se sostiene, en efecto, que

el activismo político de la juventud tiene costos y beneficios, de manera que si se aumentan los primeros y se reducen los segundos esa deformación pernicioso debiera tender a desaparecer automáticamente [...] Si los costos para hacer activismo político son altos, éste tenderá a disminuir. Así, por ejemplo, si la educación es pagada, los jóvenes se dedicarán más al estudio. La gratuidad de la educación superior fomenta el activismo [...] El activismo se hace costoso cobrando por la educación antes que sancionando ciertos comportamientos indeseables. Se encarece, también, aumentando las exigencias en los estudios [...] Igualmente, los castigos y sanciones directos al activismo político [...] lo dificultan y, por tanto, son útiles para su erradicación. Su efecto, sin embargo, es limitado, con el inconveniente de que pueden interpretarse como violatorios de los derechos de las personas, lo que produce, como contrapartida, cierta solidaridad de la opinión pública con los afectados, con el consiguiente descrédito de la autoridad.⁷

El disciplinamiento de la sociedad tiene pues también una expresión económica, operando "automáticamente" a través de la distribución de

⁷ *El Mercurio*, Santiago de Chile, "Temas Económicos", 28 de junio de 1980.

premios y castigos que se manifiestan bajo la forma de beneficios y costos. El conformismo con las situaciones de poder se obtiene así en condiciones de mercado, impulsando comportamientos racionales y la formación de motivaciones en términos de un cálculo utilitario. La mano invisible, se sugiere, es una más efectiva y demanda menos legitimación que la mano militar.

En suma, el mercado permite introducir un orden de regulaciones en el comportamiento de los individuos, sin interferir el proceso de disciplinamiento de las relaciones sociales y sin alterar la producción administrativa de sentidos a través de un espacio público controlado. Además, contribuye a legitimar las relaciones entre los privados, al menos en la esfera del intercambio, sin admitir que se expresen demandas colectivas por valores del uso, al menos en esa esfera. De este modo "despolitiza" efectivamente una porción importante de la vida social.

IV. La socialización estamentaria

La profunda transformación en curso de la sociedad ha llevado asimismo al desarrollo de un conjunto de nuevas estrategias de socialización.

En general, se trata de formas de socialización de los mundos privados de vida creados disciplinariamente que tienen por objeto producir una integración de los componentes de la sociedad en torno a principios estamentarios y, de este modo, una reclasificación jerárquica de los mismos.

¿Qué debe entenderse por "principio estamentario" en este contexto? Usando a Weber como guía, puede decirse que es un principio de organización social caracterizado porque los miembros del estamento respectivo reclaman y se les reconoce de modo efectivo, o se les impone efectivamente, una consideración social específica (positiva o negativa) fundada en: 1] modos particulares de vida, generalmente dependientes del ingreso/consumo y la educación; 2] monopolio sobre (o exclusión de) ciertas oportunidades ideales y materiales que influyen típicamente en las maneras de vivir del estamento. Es evidente que dicha consideración social se relaciona muy fundamentalmente con la situación de clase de los individuos. En efecto, "las diferencias de clase pueden combinarse con las más diversas diferencias estamentales y, tal como hemos observado, la posesión de bienes en cuanto tal no es siempre suficiente, pero con extraordinaria frecuencia llega a tener a la larga importancia para el estamento".⁸

Desde el punto de vista de las estrategias de socialización propias de la dominación autoritaria, contemplamos que el principio de ordenación

⁸ M. Weber, *op. cit.*, vol. 2, p. 687.

estamentaria de la sociedad descansa en una medida importante en la operación "libre" del *mercado*, que permite precisamente trasmutar diferencias de clase (en el nivel de las relaciones de producción) en relaciones estamentarias en el nivel del consumo. La gradación de modos típicos de vida, y de una organización específica de la existencia cotidiana, está penetrando en las ciudades de manera cada día más visible, conformando estamentos claramente jerarquizados y diferentes entre sí. La propia disposición del paisaje urbano, la clasificación geosocial de los centros comerciales, el código sutil de las modas, las diferenciaciones relativamente típicas de la "vida social" y los entretenimientos, son todos elementos que van haciendo posible una particularización estamentaria de los estilos de vida. De este modo, la ostentación del "honor" y el privilegio a que dan lugar ciertas constelaciones específicas de la vida privada introducen asimismo una "representación pública" del carácter estamental de la sociedad.

Pero es en el campo de *la educación* donde las estrategias de socialización estamentaria encuentran su punto de apoyo más firme y más efectivo en el largo plazo. Durante las últimas décadas, el desarrollo educacional en Chile estuvo caracterizado por el impulso a la masificación, la unidad del sistema de enseñanza, su carácter predominantemente público, el intento por ampliar y mejorar las oportunidades de acceso a la enseñanza media y por romper el monopolio tradicional de las capas cultas sobre el acceso a la universidad.

Hoy día, en cambio, se impulsa al sistema educacional para que retome con fuerza su función selectiva. Paralelamente, se favorece el desarrollo de la diversificación privatizada de la enseñanza. De este modo se busca ajustar el ingreso y la salida del sistema educacional a las características de origen del alumno y a su destino ocupacional previsto. Se trata, en última instancia, de estamentalizar todos los tramos de la enseñanza. Se parte así con la universidad, en el interior de la cual se distingue progresivamente entre carreras académicas que forman para las posiciones de mando: carreras académicas revestidas de estatus tradicional; carreras científicas para la formación de investigadores y carreras técnicas superiores, medias y bajas; carreras masivas (pedagogía) y de mujeres (trabajo social y enfermería), etcétera. Sintomáticamente, de acuerdo con la nueva legislación universitaria, sólo doce títulos profesionales —los de mayor prestigio y más altas remuneraciones en el mercado laboral— son monopolio de la universidad. Las demás carreras, incluyendo la pedagogía, periodismo, sociología, etcétera, pueden ser ofrecidas por institutos no universitarios de enseñanza superior. Paralelamente, surge pues un complejo y estratificado mundo académico (o mercado educacional) que se hace cargo de proporcionar formación técnica para el sector de los servicios modernos, para carreras técnico-comerciales; para ocupaciones secretariales y para un sinnúmero de actividades de servicios tradicionales o de apoyo profesional. El resto del sistema escolar nacional se ordena hacia este campo terminal de opciones y va dando lugar a una creciente diferencia-

ción en su seno, desde los jardines infantiles hacia arriba, especialmente en el sector privado de la enseñanza. Aquí las escuelas se ordenan según su prestigio, que está formado por una compleja combinación de tamaño, matrícula, calidad de sus cuerpos docentes, reclutamiento social del alumnado, *ranking* de resultados, facilidades pedagógicas y extracurriculares, que proporciona, confesionalidad o bien orientación escolar predominante, localización urbana, primer y segundo idioma que enseña, etcétera. El traspaso de la administración de los establecimientos escolares a las municipalidades y su posible administración privada en ese marco, tenderán probablemente a incrementar también las diferencias en el interior del sistema; en particular si se lleva a la práctica la discriminación escolar de los alumnos según localidades de ubicación domiciliaria. Como expreso recientemente una autoridad del sector: "Si [usted] quiere educación en Las Condes, véngase a Las Condes y pague sus impuestos en Las Condes".

Se está creando pues un sistema educacional diseñado fundamentalmente para reproducir las diferencias culturales de origen social. Se reserva así a cada sector un canal típico de formación, rígidamente jerarquizado según oportunidades de acceso al respectivo canal. Por esta vía se constituyen monopolios estamentarios y exclusiones correspondientes sobre las probabilidades ocupacionales futuras, que a su vez determinan probabilidades de ingresos, y, por esa vía, pautas de consumo y maneras de vivir.

Las *formas políticas* de socialización de masas están también regidas por el principio estamentario. En efecto, se han tratado de definir tres grandes estamentos de movilización y manipulación que son: las mujeres, los jóvenes y los gremios. Más difusamente, se han definido estratos por su posición económica, tales como los cesantes y los extremadamente pobres. En el caso de los tres primeros estamentos, ellos se originan administrativamente, mediante el apoyo de un aparato estatal específico denominado en cada caso "secretaría". Hay un cuadro de funcionarios encargados de cada secretaría. Se busca por este medio impulsar organizaciones o asociaciones civiles, definidas bajo el supuesto de un modo de vida típico. En el caso de la mujer, el modo de vida doméstico, centrado en torno al hogar, la vida de los hijos y la defensa de la integridad familiar. En el caso de los jóvenes, el modo de vida activo, centrado en torno a los deportes, el contacto con la naturaleza y el entretenimiento sano. En el caso de los gremios, el modo de vida productivo, centrado en torno al trabajo, la solidaridad de sus intereses corporativos y la defensa de la neutralidad política de los organismos sindicales. La idea, sin embargo, de organizar asociaciones civiles según "formas específicas de vida" ha chocado con la propia realidad subyacente a esas formas de vida. En éste caso, pues, la estamentalización de las clases sociales no ha podido llegar demasiado lejos.

⁹ Declaración del ministro de Educación. *El Mercurio*, Santiago de Chile, 17 de junio de 1980. (Las Condes es una comuna de Santiago con una apretada concentración de la población de más altos ingresos.)

El hecho de que *los militares* formen un estamento dentro de la sociedad no necesita subrayarse demasiado. Entre ellos se da, de una forma paradigmática, la relación entre consideración social y un modo de vida específico, ligado al prestigio profesional, a convenciones estamentales y a la apropiación monopolista de la disposición sobre las armas. Se da, además, un tipo especial de educación, segregada del resto de la sociedad, y un conjunto de privilegios, incluso judiciales. Lo interesante es observar que, bajo la forma de dominación autoritaria, el estamento militar se reserva, además, el monopolio de la función generativa del gobierno nacional, identificándolo con la generación propiamente institucional del mando castrense. Probablemente ningún otro estamento podría aspirar en la época moderna a un procedimiento semejante. (Con la excepción del partido único organizado burocráticamente que logra identificarse con el aparato estatal). De allí que en el régimen autoritario, tal como nosotros lo conocemos, el estamento militar se vea obligado a buscar *formas de sucesión* en el gobierno que, idealmente, debieran responder a una lógica estamental interna (perpetuación del poder militar) o una herencia estamentaria. Esta última podría tomar una de dos formas: la herencia carismática, por lo general plebiscitada, o el traspaso estamentario del gobierno. Este último, a su vez, puede adoptar diversas formas, siendo las más corrientes (desde un punto de vista lógico-ideal): el traspaso del gobierno a una representación corporativa en el interior de la cual diversos estamentos gremiales y profesionales eligen a los gobernantes; o el traspaso electoral, donde el sufragio popular es llamado a sancionar el arreglo interestamental alcanzado por la burguesía y las fuerzas armadas.

Tanto desde el punto de vista de la "sucesión" como desde el punto de vista de la administración moderna del Estado, el autoritarismo requiere la creación de un *estamento civil técnico-burocrático* que cumpla funciones de intermediación con los agentes económico-políticos fundamentales en la sociedad y que asuma funciones de administración en el Estado. Dicho estamento se desarrolla sobre la base de un monopolio específico, consistente en la apropiación exclusiva de los cargos públicos. Está dotado, además, del privilegio, característico de su manera de vida, de desempeñar papeles políticos públicos. Esto último tiene que ver con la liquidación de los partidos políticos pero, sobre todo, con el carácter que adquiere, en condiciones de dominación autoritaria, el espacio público. Este estamento se caracteriza asimismo porque está en posición, por su educación, por su ubicación profesional, por los medios de acceso al público que controla y por su función intelectual y conectiva, de desarrollar una (o más) ideologías explicativas de la dominación e interpretativas de la sociedad en su conjunto. Desde ese punto de vista, el estamento técnico-burocrático constituye el principal actor "político" del autoritarismo, independientemente de su peso administrativo. Desde el punto de vista de su composición, este estamento tiende a integrarse con funcionarios reclutados fluidamente (pues se encuentran en fluido tránsito) entre las posiciones superiores del Estado y de los grandes grupos económicos. Con el

tiempo, en efecto, su principal rasgo distintivo viene a ser una definida homogeneidad ideológica, aparejada con un lenguaje característico y una peculiar "estilización" de la vida cotidiana.

La *ideología* desarrollada por el estamento técnico-burocrático en Chile ha sido descrita en un trabajo anterior.¹⁰ Se trata, en breve, de una ideología centrada en torno al mercado como factor coordinador y regulador de iniciativas privadas "libres"; que proclama el principio del rendimiento como pauta de discriminación de carreras de vida y, por ende, afirma el principio meritocrático como explicación de las diferencias generadas en la competencia de talentos; que define las diversas situaciones como calculables y, por ese concepto, abordables desde el punto de vista de costos y beneficios y, por tanto, como situaciones de naturaleza técnica; que, en consecuencia, simboliza en el saber económico neoclásico la síntesis de su ideología y el rito de un lenguaje universal; que aprecia la racionalidad del capitalismo privado como un tipo superior de racionalidad y, por lo mismo, favorece el control privado de los procesos fundamentales de la sociedad propugnando la descentralización del poder público y su progresiva "racionalización" por los particulares.

Finalmente, la dominación autoritaria define un conjunto de estamentos "negativamente privilegiados" o *estigmatizados* que constituyen en la sociedad el principio subversivo del orden. Los principales de esos estamentos parecerían ser: los políticos, definidos por un modo de vida dirigido por la ambición del poder y caracterizados por la demagogia y su apego al pasado. Los viejos dirigentes sindicales, cuyo modo típico de vida es definido por su contacto con la política, su ideologismo y su concepción clasista de las relaciones entre el trabajo y el capital. Los agitadores estudiantiles, cuya consideración social negativa derivaría de su desapego al estudio, su intromisión en asuntos ajenos a la universidad y su desconsideración por la ideología gremialista oficializada. Otros estamentos estigmatizados son: los católicos que hacen política, los activistas culturales, etcétera. Como resulta fácil observar, el principio de estigmatización es el de la *contaminación política* definida administrativamente. Lo que interesa señalar es que dicho principio está llamado a mantener el monopolio sobre las oportunidades de acción pública, o sea, el privilegio de la política, en manos de los estamentos incorporados a la dominación autoritaria, en particular el estamento militar y el técnico-burocrático, pero sobre todo este último.

La socialización estamentaria tiende a producir identidades sociales fuertes en torno a un cierto estilo de vida o modo de vivir. En este sentido construye también imágenes del mundo que, operando sobre la base de principios de clase, sin embargo los "convierte" en estilizaciones de vida en la esfera del consumo, de ciertas apropiaciones típicas de la cultura y de la consideración social debida a cada estamento. Se produce así una

¹⁰ Véase J. J. Brunner, "Concepción autoritaria del mundo", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. xlii, núm. 3. 1980.

socialización de los mundos privados de vida, de sus diferenciaciones y rasgos específicos, que contribuye poderosamente al funcionamiento de una sociedad disciplinaria. Por otro lado, se refuerza la fragmentación cultural de la sociedad, lo que lleva a que los estamentos estigmatizados aparezcan como los portadores de un "fragmento cultural" negativo, generalmente amenazante y por lo mismo no integrable dentro del orden de la dominación. El principio estamentario se corresponde así, normalmente, con el principio de exclusión social y política que en casos extremos puede llevar a consideraciones racistas y de intocabilidad de los miembros negativamente privilegiados. No pretendo que tal sea el caso entre nosotros. Hay, con todo, un tipo de lógica, la estamental, que está plenamente en función. De allí que haya una lectura posible de ciertos hechos políticosociales que bien puede ser hecha mediante el código definido por esa lógica. Por ejemplo: el tratamiento que se asigna a los estamentos estigmatizados es uno de exclusión sistemática de la vida pública. Su nombre incluso no debe invocarse. Se sugiere que el contacto con ellos es contaminante. Ellos representan, frente al principio de la pureza, el principio de la polución que, como muestran los estudios antropológicos de Mary Douglas, encierra siempre un peligro para el orden.¹¹ El aislamiento de los impuros que rompen el cerco de exclusión se vuelve pues un castigo normal dentro de esta lógica y así puede entenderse su relegamiento a lugares apartados del país o su destierro por períodos prolongados de tiempo.

Los estamentos, diremos para terminar, no constituyen cristalizaciones sociales permanentes pues tampoco es estable su base de aparición. A diferencia de las clases sociales, su presencia obedece menos a los elementos de estructuración del régimen que a los modos cotidianos de su funcionamiento. De allí que pesen en su constitución factores más volátiles, así como consideraciones cambiantes que tienen que ver con las distribuciones del poder, la cultura y el consumo. Al final de cuentas, un estamento existe mientras logra mantener eficazmente una reclamación de debida consideración social. Mas ésta puede variar por motivos que nada tienen que ver con la posición estructural de las clases y grupos en la sociedad. El propio caso del estamento militar es perfectamente claro en ese sentido. Lo que aporta en cambio el análisis de estamentos es una comprensión más adecuada de las constelaciones del poder: de las agrupaciones hegemónicas cambiantes en el interior del marco autoritario; de las relaciones entre componentes dotados de fuerza material y simbólica, y de las formas variables que asume la exclusión de los dominados.

¹¹ Véase J. J. Brunner, "De las experiencias de control social", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XI, núm. 1, 1978.

Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno

Heraldo Muñoz

I. Introducción

Este ensayo analiza y evalúa las relaciones internacionales de Chile bajo el gobierno militar, tomando como punto de referencia las experiencias de los principales gobiernos civiles del período segunda guerra mundial-1973. La tesis central del trabajo es que el gobierno militar chileno, transcurridos ya ocho años desde su inicio, se halla en una situación de aislamiento¹ político, pero no en una posición de aislamiento económico. Sobre la base de cuatro elementos explicativos fundamentales de las relaciones exteriores de Chile (el proyecto interno dominante, los estilos de diplomacia, el contexto internacional y la condición de dependencia transnacio-

¹ El término "aislamiento", aplicado a la realidad internacional de un país, debe entenderse no sólo como la ausencia de contactos internacionales sino más bien como la inhabilidad por parte de un Estado de establecer o mantener contactos externos positivos y dinámicos. El "aislamiento político" de un Estado implica un deterioro del factor "prestigio nacional", elemento intangible del poder de particular trascendencia para los países que, como Chile, no cuentan con grandes recursos militares y/o económicos. En el caso concreto de Chile, entonces, el aislamiento significa que el gobierno actual no puede satisfacer los objetivos nacionales en el contexto mundial con la misma facilidad y éxito alcanzado por sus predecesores.

La relación entre la posición externa real de un país y la comunidad internacional se encuentra mediada por la "imagen" que el país proyecta en distintos ámbitos de dicha comunidad. La imagen de un Estado-nación es importante pues los decisores gubernamentales no sólo responden o actúan acorde a las características objetivas de una situación, es decir lo que comúnmente se percibe como realidad, sino también acorde al significado que los individuos le atribuyen a dicha situación. Por ello, la imagen internacional del gobierno chileno —como la de cualquier otro gobierno— es tan importante como su posición externa objetiva (sobre este punto véase Ole R. Holsti, "Cognitive Dynamics and Images of the Enemy", en John C. Farrell y Asa P. Smith, eds., *Image and Reality in World Politics*, Nueva York, Columbia University Press, 1967, pp. 16-39).

nal), se sostiene que el aislamiento político experimentado por el gobierno chileno desde septiembre de 1973 es el resultado directo de: 1] el establecimiento de un proyecto nacional autoritario caracterizado por una restricción de la participación política y los derechos humanos; 2] la configuración de un controvertido estilo de diplomacia *pretoriano-ideológico* que contrasta con el estilo *civil-pragmático* que tradicionalmente predominó en la diplomacia chilena y 3] la prosecución de una política exterior marcadamente anticomunista en un contexto mundial distinto al esquema bipolar de "guerra fría".

La posición de aislamiento del gobierno en lo político contrasta con una situación generalmente positiva en cuanto a lo económico. La explicación de esta aparente contradicción consiste en que el modelo de desarrollo aplicado por el gobierno castrense ha significado una rápida y profunda reinserción de Chile en el sistema económico trasnacional —luego de un período de relativo alejamiento— y el fortalecimiento de los vínculos privados entre los grupos económicos locales y los de los países desarrollados. Es decir, la transformación de la estructura económica de Chile se ha traducido en una notable mejoría de las relaciones económicas del país con diversos actores privados claves de los países avanzados. Por ello, quizás, los sectores de gobierno denominados "blandos" o "aperturistas"² estiman que el robustecimiento de las relaciones económicas internacionales de Chile constituye no sólo un objetivo necesario del modelo sino, además, una posible vía no oficial para superar el aislamiento político y sus consecuencias.

II. Las relaciones internacionales de Chile desde la segunda guerra mundial hasta 1973

Durante el período posterior a la segunda guerra mundial, el sistema internacional experimentó una expansión considerable: aparecieron nuevos Estados-naciones independientes, se formaron múltiples organizaciones globales y regionales, y el rápido desarrollo de la ciencia y la tecnología per-

² Dentro del ámbito oficialista chileno se ha desarrollado una profunda división entre dos fracciones bien definidas: los "blandos" y los "duros". Los primeros favorecen la rápida institucionalización del régimen militar, apoyan las políticas de liberalización económica y mantienen vínculos estrechos con los grupos económicos. Los "duros", en cambio, se inclinan hacia la visión corporativista del Estado, generalmente se oponen a la institucionalización del régimen destacando la importancia de las "metas" en vez de los "plazos", rechazan el modelo económico liberal porque conduce al enriquecimiento de unos pocos a expensas de las mayorías, se oponen a la progresiva "privatización" de la economía chilena y destacan la existencia de ciertos vínculos entre algunos "blandos" y el grupo católico conservador *Opus Dei*.

mitió notables aumentos en el nivel de interacciones entre un creciente número de actores mundiales de carácter público y privado. Políticamente, el sistema internacional empezó a evolucionar desde un esquema altamente centralizado de guerra fría caracterizado por la confrontación entre dos bloques relativamente monolíticos —conducidos por Estados Unidos y la Unión Soviética respectivamente— hacia un modelo de “*détente*” más descentralizado, caracterizado por la emergencia de nuevos poderes regionales, el resurgimiento de Europa Occidental y Japón, la desintegración progresiva de los bloques político-ideológicos, y el acercamiento entre Estados Unidos y la Unión Soviética y entre Estados Unidos y la República Popular China.

A lo largo del período de guerra fría, Chile estuvo incuestionablemente alineado con el bloque occidental dirigido por Estados Unidos. La subordinación de Chile a Estados Unidos se tradujo en claras limitaciones de la conducta exterior de Chile. Sin embargo, los gobiernos de la época fueron capaces, ocasionalmente, de seguir cursos de acción independientes, en especial respecto a la defensa de la posición de Chile en la Antártida y en cuanto al límite marítimo de las 200 millas (bajo la presidencia de González Videla, 1946-1952), y en relación a la renegociación de un nuevo convenio del cobre con las compañías norteamericanas (bajo la presidencia de Ibáñez, 1952-1958).³

Durante la administración conservadora de Jorge Alessandri (1958-1964), Chile mantuvo una posición de autonomía relativa respecto de Estados Unidos, basada en la línea “legalista” que tradicionalmente ha caracterizado a la política exterior chilena. Así fue como, esgrimiendo sólidos argumentos jurídicos, Chile, entre otras cosas: a] apoyó la resistencia de la mayoría de los estados latinoamericanos para condenar expresamente a Cuba, como deseaba Washington, en la Séptima Reunión de Consulta de San José, en 1960; b] se abstuvo en la votación que excluyó a Cuba de la Organización de Estados Americanos (OEA) en Punta del Este, en 1962; y c] se abstuvo frente a la proposición de aplicar sanciones a Cuba, acordadas en julio de 1964.⁴

El viraje en el contexto internacional de la guerra fría a la *détente* facilitó la prosecución de una estrategia exterior más autónoma por parte del gobierno chileno. Durante la administración demócrata cristiana de Eduardo Frei, Chile restableció relaciones diplomáticas y consulares con la Unión Soviética, Checoslovaquia, Hungría, Bulgaria, Polonia y Rumania. El mejoramiento de relaciones entre Chile y estos países socialistas condujo al intercambio de numerosas misiones comerciales y a ciertos convenios de cooperación. Por ejemplo, en 1968 la Unión Soviética amplió

³ Véase Manfred Wilhelmy, “Hacia un análisis de la política exterior chilena contemporánea”, *Estudios Internacionales* núm. 48, octubre-diciembre, 1979, pp. 457-458.

⁴ Posteriormente Chile rompió relaciones con Cuba cumpliendo un acuerdo que, si bien no había respaldado con su voto, consideraba correcto acatar. Sobre este aspecto véase Otto Boyce S., “Chile y el interamericanismo en las dos últimas décadas”, *Mensaje*, núms. 202 y 203, vol. xx, septiembre-octubre, 1971, pp. 494-501.

sus ventas de maquinarias a Chile mediante la concesión de créditos y prestó 42 millones de dólares para fines de desarrollo industrial. Durante la administración de la Unidad Popular, la intensificación de relaciones con los países socialistas se aceleró. Hacia 1972 Chile había establecido relaciones diplomáticas y consulares con la República Popular China, la República Democrática Alemana, Corea del Norte y Vietnam del Norte; y había restablecido plenas relaciones con Cuba, las cuales habían sido suspendidas —como ya se ha dicho— por Chile en 1964 en cumplimiento de una sanción aprobada por la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA.

En el curso de ambas administraciones, Chile reafirmó su orientación independiente en el nuevo orden mundial estableciendo o fortaleciendo relaciones con importantes países africanos como Zambia, Zaire, Nigeria y Argelia, y con potencias asiáticas como India y Japón. Chile desempeñó también, con diversos grados de profundidad, un creciente papel en asociaciones internacionales económicas y políticas tales como CIEPC (Consejo Intergubernamental de Países Exportadores de Cobre), el Pacto Andino y el grupo de Países no Alineados. En el contexto hemisférico, Chile asumió un papel de liderazgo en la articulación de una posición latinoamericana más o menos unificada frente a Estados Unidos, potencia que hasta ese entonces tendía a identificar sus propios intereses nacionales con los de los países latinoamericanos, y favoreció la reestructuración del sistema interamericano. En suma, pese a contar con escasos recursos económicos, una reducida población y una ubicación geográfica relativamente poco privilegiada, Chile ocupó un lugar destacado en los asuntos regionales y mundiales. Chile influyó en la realidad internacional más allá de sus medios materiales objetivos debido a: 1] sus instituciones y procesos políticos democráticos; 2] su estilo moderado de diplomacia basado en la racionalidad jurídica, y 3] la existencia de un contexto externo de distensión que facilitó la prosecución de actitudes y contactos considerados “disfuncionales” en un marco de guerra fría.

III. Las relaciones exteriores del gobierno militar: 1973-1981

A. *La implantación del modelo autoritario y su repercusión internacional*

Los sucesos del 11 de septiembre de 1973 marcaron una profunda transformación de la vida económica y política de Chile. En lo económico, el modelo de sustitución de importaciones vigente en el pasado fue descartado en favor de una apertura radical del país a la economía mundial. El gasto público fue drásticamente reducido, los precios y las tasas de

interés fueron progresivamente liberalizados, se eliminaron en gran parte los controles de cambios y la inversión extranjera empezó a ser activamente estimulada. Todos estos cambios en el ámbito económico fueron bien acogidos por los banqueros e inversionistas extranjeros. Los militares y los grupos económicos privados emergieron como los actores claves del nuevo orden. Estos últimos tuvieron, desde un principio, particular injerencia en la concepción y supervisión técnica del nuevo proyecto económico, en tanto que los primeros se hicieron cargo de implementar el plan y asegurar su estabilidad. El diario *El Mercurio* resumió en forma acertada la división gubernamental del trabajo que se dio entre los actores mencionados:

Los militares han establecido la tranquilidad pública y asegurado la plena ejecución de las normas dictadas por el gobierno, en tanto que los civiles han elaborado y están ejecutando un esquema económico y social de grandes proyecciones para la estabilidad y desarrollo del país.⁶

El plan económico del nuevo gobierno coincidió con la orientación del gobierno de Estados Unidos de ese momento. De ahí que las relaciones norteamericano-chilenas durante el período 1974-1976 hayan sido bastante cordiales. Washington respaldó la renegociación de la deuda de Chile en el Club de París y junto con varias instituciones financieras internacionales asignó importantes montos de ayuda externa al régimen castrense chileno.

El retiro de Chile del Pacto Andino en octubre de 1976⁶ demostró que, durante los primeros años, las relaciones exteriores de Chile estuvieron subordinadas a los requerimientos del esquema interno. Pero el éxito del nuevo modelo económico dependía de algo más que de un simple ajuste de la política exterior a las prioridades domésticas: descansaba, en gran medida, en la ausencia de una oposición política organizada. Consecuentemente, el autoritarismo que acompañó a los sucesos de septiembre de 1973 pasó a desempeñar un papel clave en la estabilidad del nuevo orden, pero, al mismo tiempo, también significó un grave deterioro de la imagen del país en el exterior y se transformó en la causa fundamental del aislamiento político internacional del gobierno militar.

Los países más variados en cuanto a orientación ideológica, desde Zambia a Bélgica, suspendieron rápidamente sus relaciones con el gobierno chileno o rebajaron el nivel de sus representaciones en Santiago. Las relaciones entre el gobierno de Chile y los de Colombia y Venezuela alcanzaron su nivel más bajo a mediados de 1974 cuando, por discrepancias jurídicas en la aplicación del derecho de asilo, la cancillería aplazó el

⁶ "La semana política: civiles y militares en el régimen", *El Mercurio*, 16 de marzo de 1980, p. A3.

⁶ El retiro fue precipitado, en lo inmediato, por el conflicto suscitado entre el decreto Ley 600 del gobierno chileno, que estableció términos muy favorables a la inversión extranjera, y la Decisión 24 del Pacto que limita la inversión foránea en la subregión.

otorgamiento de salvoconductos a varios ex parlamentarios de izquierda refugiados en dichas embajadas. Luego que Bogotá, a modo de protesta, retiró a su embajador en Santiago, el ministro de Relaciones Exteriores de Chile, vicealmirante Ismael Huerta, acusó al representante colombiano, Juan Bautista Fernández, de tener contactos con extremistas y comunistas y expresó que se alegraba de que Fernández —quien renunciara a su cargo— no volviera a Chile como embajador.⁷ Al año siguiente, en 1975, el arresto y tortura de la doctora británica Sheila Cassidy, por haber atendido supuestamente a un dirigente del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) que se encontraba herido, motivó el retiro del embajador de Gran Bretaña en Santiago. Asimismo, la detención y/o expulsión de periodistas de *Le Monde*, *Newsweek*, *Corrière della Sera*, *Dagens Nyheter* y otros, tuvo un efecto negativo similar en la imagen de Chile en el extranjero.

El 26 de noviembre de 1974, México rompió relaciones con la junta militar luego de una visita a Chile —efectuada en junio de 1974— del ministro de Relaciones Exteriores de México, Emilio Rabasa, al final de la cual se llevó consigo a los 72 asilados que quedaban en la embajada mexicana en Santiago. Rabasa, el primer canciller extranjero que visitaba Chile después del 11 de septiembre, había obtenido los 72 salvoconductos a cambio de una promesa de intercambiar embajadores, reanudar las concesiones de visas a chilenos que deseaban viajar a México y normalizar las entregas suspendidas de fármacos, fertilizantes y azufre mexicano. Estos acuerdos fueron automáticamente desahuciados por México en el momento de anunciarse la ruptura de relaciones diplomáticas. Diversos otros incidentes relacionados con la situación de los derechos humanos en Chile motivaron deterioros importantes en la calidad de los vínculos de Chile con países como Suecia, Francia, Alemania Federal e, incluso, Estados Unidos.

Hacia 1976, las relaciones de Chile con Estados Unidos, en especial con la rama del congreso, sufrieron una baja significativa. En junio de 1976, el senado y la cámara de representantes votaron la suspensión de las ventas de armamentos a Chile y limitaron la asistencia económica a 27.5 millones de dólares, a menos que se comprobara que el gobierno militar había hecho “sustanciales avances en el respeto de los derechos humanos”. El arribo de Jimmy Carter a la presidencia de Estados Unidos con su política de los derechos humanos se tradujo en un deterioro progresivo de los vínculos oficiales entre Santiago y Washington. La administración Carter, por ejemplo, votó en los organismos internacionales a favor de condenar los procedimientos del gobierno chileno en materia de derechos humanos, recibió oficialmente en Washington a líderes de la oposición como Eduardo Frei y Clodomiro Almeyda, y presionó constantemente al régimen militar para que restaurara el sistema democrático en Chile. Pero el acontecimiento más delicado en las relaciones chileno-

⁷ Citado en *Ercilla*, núm. 2026, 29 de mayo-4 de junio de 1974, p. 11.

norteamericanas de los últimos tiempos ha sido el asesinato del ex canciller Orlando Letelier y de Ronni Moffitt, perpetrado en Washington D.C. en septiembre de 1976, en el que aparecieron implicados tres oficiales del ejército chileno, el ex agente de la DINA Michael Townley y cuatro exiliados cubanos. Independientemente de los resultados específicos de los juicios entablados contra los inculpados, el impacto político-psicológico del "caso Letelier" ha trascendido en el tiempo y, aparentemente, aún constituye un tema difícil en el acercamiento que se ha gestado entre el gobierno chileno y la actual administración de Ronald Reagan.

La situación de aislamiento internacional que aqueja al gobierno castrense como consecuencia de su proyecto político autoritario ha tenido otras expresiones. Por ejemplo, bajo el presente gobierno, Chile ha sido visitado por un número reducido de jefes de Estado extranjeros: durante el período de seis años de la administración Frei (1964-1970) Chile fue visitado por diez jefes de Estado provenientes de *diversos continentes*, mientras que en el período de siete años entre octubre de 1973 y octubre de 1980 el país fue visitado por sólo cuatro líderes *sudamericanos*. Chile reiteradamente ha quedado fuera del itinerario latinoamericano de altas personalidades como Helmut Schmidt, Giscard d'Estaing, el rey Juan Carlos de España y Jimmy Carter. En todo caso, recibir a muchos jefes de Estado extranjeros no es siempre un indicador preciso para evaluar la posición de un Estado-nación en el sistema internacional. Lo que sí importa es la *calidad* de las relaciones exteriores del país en cuestión. Desde esta perspectiva, el aislamiento político de Chile se ha visto reflejado en el apoyo sin precedentes que recibió Bolivia en 1979 en la OEA a su demanda de obtener una salida al Pacífico a través de territorio chileno,⁸ y en la incapacidad de Chile de concitar apoyo internacional cuando, en febrero de 1978, Argentina unilateralmente declaró nulo el laudo arbitral sobre el Beagle emitido por Gran Bretaña.⁹

Todo lo anterior, sumado a otros factores, ha llevado al gobierno chileno a invertir crecientes recursos financieros en defensa. Chile se ha trans-

⁸ La resolución de la IX Asamblea General de la OEA, aprobada por 21 votos contra uno, recomendó a los Estados involucrados iniciar negociaciones para dar a Bolivia un acceso territorial soberano al Pacífico, la conveniencia de crear un puerto multinacional y la necesidad de considerar la posición boliviana de no ceder una compensación territorial. En noviembre de 1980 la OEA aprobó otra resolución que aconsejó a las partes involucradas comenzar negociaciones directas para encontrar una solución satisfactoria al problema. La segunda resolución fue considerada por el gobierno chileno como un avance positivo respecto a lo anterior; la aprobación de la resolución de 1980 fue posible, en gran medida, por la extrema impopularidad internacional del régimen militar boliviano de Luis García Meza quien, poco antes, había derrocado al gobierno democrático de Lidia Gueiler.

⁹ Incluso países que se consideran amigos del actual gobierno chileno, Uruguay, Paraguay y Guatemala, evitaron pronunciarse acerca de la decisión trasandina. El silencio de Guatemala contrastó con la actitud del entonces viceministro de Relaciones Exteriores, general Enrique Valdés, quien, de visita en el país centroamericano, había anteriormente expresado el apoyo de Chile a Guatemala en su disputa con Inglaterra por el territorio de Belice.

formado en el país latinoamericano con el gasto militar relativo más alto (714 millones de dólares o 7.7% del PNB chileno en 1978, contra 177 millones de dólares o un 2.6% del PNB en 1972) y ha aumentado el número de sus fuerzas armadas de un total de 47 mil en 1972 a 92 mil en 1981 (véase cuadro 1). Aun así, la seguridad nacional de Chile en el contexto regional parecería —en opinión de observadores independientes— no haberse fortalecido suficientemente debido, justamente, al problema del aislamiento político externo que ha dificultado el abastecimiento regular de equipos bélicos. De hecho, un estudio de la revista *Proceedings* del Instituto Naval de Estados Unidos, publicado en 1981, concluyó que mientras dure el aislamiento político internacional del gobierno castrense, “se registrará un permanente deterioro del poder y la seguridad nacional de Chile, respecto a sus vecinos”.¹⁰

Cuadro 1

CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE LA DEFENSA EN CHILE: 1972-1981

	1972	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
<i>Número total de FF.AA.</i>	47 000	73 800	79 600	.....	85 000	85 000	86 000	92 000
<i>Gastos en defensa (en millones de dólares de 1978)</i>	177	420	431	484*	714*	665*	984**	—

* Estimación aproximada del SIPRI.

** Cifra estimativa preliminar.

FUENTES: Para el número total de las fuerzas armadas: International Institute for Strategic Studies (IISS), *The Military Balance* (Londres, IISS, varios volúmenes); para los gastos en defensa: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *World Armaments and Disarmament: 1980* (Londres, Taylor & Francis Ltd., 1980), p. 24.

B. El estilo de diplomacia del gobierno militar

Desde los años cincuenta hasta 1973, el estilo de diplomacia predominante en Chile era lo que llamamos un estilo *civil-pragmático*, estilo que se caracteriza por el énfasis en el derecho internacional, el reconocimiento práctico de las realidades del poder mundial y la preponderancia de los diplomáticos de carrera en el manejo de la política exterior. Las fuerzas armadas, al asumir el poder en 1973, alteraron dicho estilo: en su papel

¹⁰ Documento citado en *El Mercurio*, 13 de marzo de 1981, p. A12.

de mediación entre los actores dominantes de la sociedad civil y el Estado, aquéllos le imprimieron a la política exterior chilena su propio sello técnico y su visión marcadamente anticomunista del mundo, dando origen a lo que aquí se denomina el estilo *pretoriano-ideológico*. Este estilo es directo, poco flexible y altamente ideológico; tiende a dejar escaso margen para la negociación, el diálogo y los compromisos; y está asociado más bien con personal castrense que con diplomáticos de carrera.

Uno de los rasgos principales del estilo pretoriano-ideológico ha sido la utilización de canales personales-directos, en vez de la cancillería, para la conducción de la política externa. Ello se debe, aparentemente, a que al general Augusto Pinochet no le atrae el método indirecto, circunspecto y transigente característico del estilo civil-pragmático, y porque le interesa asegurarse de que sus emisarios ejecuten sus encargos de acuerdo a las instrucciones exactas que les ha dado. Así, el general Pinochet ha enviado en diversas misiones diplomáticas a colaboradores como los generales Herman Brady y Manuel Contreras y a civiles como Álvaro Puga y Federico Willoughby. Otro de los rasgos del estilo pretoriano ha sido la sustitución del diálogo discreto y la negociación por la confrontación abierta en el manejo de los desacuerdos con diversos países. Las relaciones entre Chile y Gran Bretaña, bajo el gobierno laborista fueron un ejemplo de este aspecto.

En el curso de los primeros años del gobierno militar, la consolidación interna fue la suprema prioridad del régimen y de todos los sectores pro-gobierno. La política exterior ocupó un lugar secundario y ello facilitó la implantación del estilo pretoriano-ideológico de diplomacia. Sin embargo, una vez completada la etapa de consolidación y asegurado el nuevo proyecto nacional, los sectores "economicoaperturistas" se pronunciaron en favor de una reevaluación de la importancia de la política internacional y presionaron para que se adoptara un estilo de diplomacia más pragmático y eficiente que facilitara los vínculos externos requeridos para el éxito continuado del modelo de apertura económica. En noviembre de 1974, *El Mercurio*, reflejando la preocupación de dichos sectores, advirtió en dos editoriales distintos que la política externa del gobierno militar a) tenía una excesiva orientación ideológica anticomunista, y b) carecía de profesionalismo debido a la desmedida injerencia de los militares en su manejo:

No hay ninguna razón para que nuestra diplomacia trate de asumir el liderazgo del movimiento antisoviético o anticomunista mundial, o de convencer a los países occidentales de los errores de la *détente*. [Por otra parte] sólo una diplomacia estrictamente profesional puede fortalecer el servicio exterior. El tipo de hábitos y disciplina de un servicio diplomático exige flexibilidad, espíritu de conciliación y negociación, búsqueda de soluciones pacíficas. El militar está preparado profesionalmente para la etapa en que ya no se necesita al diplomático.¹¹

¹¹ *El Mercurio*, 1 de diciembre de 1974, p. 49.

Pero la crítica más globalizante y profunda del estilo pretoriano-ideológico emanada de los círculos “económicoaperturistas” fue presentada en abril de 1978 en una extensa editorial de *Economía y Sociedad*, publicación auspiciada por la Colocadora Nacional de Valores S.A.F. y dirigida, en aquel período, por el actual ministro de Minería, José Piñera. El editorial propugnaba “un programa de acción diplomática caracterizado por un estilo pragmático e imaginativo y por una ejecución experta”, y concluía afirmando que “una nueva política exterior debería *valorizar la dimensión económica* de las relaciones internacionales en desmedro de los factores ideológicos”.¹²

La creciente crítica del estilo pretoriano por parte de los grupos “aperturistas” se sumó a la disconformidad progresiva de varios destacados diplomáticos de carrera. En marzo de 1977, Jorge Cauas, ex ministro de Hacienda del gobierno militar, asumió como embajador de Chile en Washington, hecho que fue interpretado como un aumento de la injerencia del “equipo económico” en la formulación de la política exterior y, en cierta medida, como un leve viraje hacia un estilo diplomático más pragmático. Según el mismo Cauas, su plan de acción —denominado “*low profile*” (bajo relieve)— en Washington consistía en reconstruir la imagen de Chile, “evitando la visibilidad exagerada que [mostraba] el país durante los últimos años”, y en concentrar “la atención en mantener y acrecentar la buena imagen lograda por Chile desde el punto de vista económico, por el efecto multiplicador que en otras áreas pueda producir esa buena relación”.¹³

El cambio decisivo hacia una política externa de mayor pragmatismo ocurrió en abril de 1978, cuando Hernán Cubillos, un civil vinculado al sector empresarial, fue nombrado ministro de Relaciones Exteriores. Además de la impugnación de la política internacional por parte de los sectores “económicoaperturistas”, hubo cuatro razones claves para el cambio. Primero, el voto de la Asamblea General de la ONU en diciembre de 1977 condenando la “continua violación de los derechos humanos en Chile”, tras lo cual el general Pinochet ordenó una “consulta nacional” y declaró que el gobierno seguiría en adelante una política exterior “más agresiva y pragmática”;¹⁴ segundo, el deterioro de las relaciones con Argentina a raíz del rechazo de ésta, el 25 de enero de 1978, del laudo arbitral que adjudicó a Chile las islas Picton, Lennox y Nueva; tercero, el rompimiento oficial de relaciones con Bolivia ocurrido el 17 de marzo de 1978; y, cuarto, la creciente tensión que entonces se registraba entre Chile y Estados Unidos, a causa del “caso Letelier” (sólo una semana antes de la designación de Cubillos el gobierno chileno, presionado por Washington, había expulsado a Michael Townley del país, entregándolo a la justicia

¹² “Reflexiones para una nueva política exterior”, *Economía y Sociedad*, núm. 2, abril de 1978, pp. 8-9.

¹³ Cauas, citado en *Qué Pasa*, núm. 314, 28 de abril de 1977, p. 6.

¹⁴ Pinochet citado en *Latin American Political Report*, vol. XII, núm. 2, 13 de enero, 1978, p. 13.

norteamericana). En resumen, la delicada situación internacional de Chile, más las presiones de los sectores "economicoaperturistas", facilitaron el nombramiento de Cubillos, la reincorporación a la cancillería de varios diplomáticos retirados y un ablandamiento del estilo pretoriano-ideológico de diplomacia.

No obstante, el estilo civil-pragmático que emergió bajo el período de Cubillos fue notablemente distinto al estilo civil-pragmático tradicional de la diplomacia chilena: mientras que este último se basaba en *los valores democráticos del país y en el apego al derecho*, aquél pasó a fundarse en el *privilegio de la dimensión económica* de las relaciones exteriores de Chile. Más aún, la designación de Cubillos no significó el total remplazo del estilo pretoriano por una versión modificada del estilo civil-pragmático. En verdad, lo que resultó fue una incómoda coexistencia entre dos perspectivas contradictorias sobre el manejo de los asuntos externos de Chile. Las tensiones entre ambos estilos se vislumbraron en la emisión de dos decretos tendientes a reorganizar la cancillería (Decreto Supremo 161 de 1978, y el DFL 53 de 1979). Por un lado, los decretos unificaron y fortalecieron el papel del aparato económico en las relaciones internacionales de Chile, pero, por otra parte, también crearon el cargo especial de vicedirector, con el rango de ministro de Estado, posición asignada originalmente al entonces coronel de Blindados Enrique Valdés. El cargo estaba claramente orientado a ser el contrapeso castrense del ministro civil.

Una evidencia más concreta de la tensión entre los dos estilos mencionados surgió en diciembre de 1978, cuando cuatro diplomáticos y tres uniformados chilenos fueron expulsados del Perú, mientras que el propio embajador, Francisco Bulnes, era declarado *persona non-grata* bajo la imputación de espiar para Chile. Evidenciando su frustración, el ministro Cubillos acusó al personal militar vinculado a la embajada chilena en Lima de inmiscuirse en materias de política exterior.¹⁵ Por su parte, Bulnes explicó que todo el asunto se debía a "acciones desgraciadas de funcionarios chilenos que no pertenecían al personal civil de la embajada y sobre los cuales el embajador no tenía de hecho ninguna autoridad directa".¹⁶ No obstante estos antecedentes, el jefe de Estado decidió enviar al general Herman Brady, quien había entablado una amistad personal con el ministro de Guerra peruano y con el presidente Morales Bermúdez, como su emisario para arreglar las cosas directamente con los militares peruanos. Brady, a pesar de sus contactos, no pudo impedir el quiebre de relaciones diplomáticas entre los dos países que sobrevino después.¹⁷

¹⁵ Véase *Latin American Political Report*, núm. 4, 26 de enero de 1979, pp. 25-26.

¹⁶ Citado en *Hoy*, 31 de enero-6 de febrero de 1979, p. 6.

¹⁷ El 10 de abril de 1981 Chile y Perú reanudaron sus relaciones diplomáticas a nivel de embajadores. El conflicto fronterizo armado entre Perú y Ecuador en la zona de la Cordillera del Cóndor fue un elemento crucial que facilitó la normalización de relaciones entre Santiago y Lima, ya que el canciller chileno expresó su apoyo a la tesis peruana para la solución del conflicto. Esto mismo provocó, por otro lado, un enfriamiento en las relaciones oficiales entre Ecuador y Chile. Otro factor que habría

Otra tensión similar entre los dos estilos ocurrió a principios de enero de 1978, cuando la cancillería chilena, a través del embajador en Buenos Aires, invitó al gobierno argentino a concurrir de común acuerdo ante la Corte Internacional de Justicia para resolver las diferencias existentes respecto al laudo arbitral del Beagle, mientras que, al mismo tiempo, el general Pinochet enviaba, sin el conocimiento del Ministerio de Relaciones, al general Manuel Contreras a Buenos Aires para concertar un encuentro directo a nivel presidencial. La invitación de la cancillería chilena nunca tuvo respuesta; en cambio, el 19 de enero de 1978, el general Pinochet y el general Jorge Rafael Videla se reunieron en Mendoza, Argentina, en lo que fue calificado como "un acto exclusivamente militar".¹⁸ Seis días más tarde la Casa Rosada declaró "insanablemente nulo" el laudo producido por Gran Bretaña.

El "incidente filipino" —es decir, la abrupta cancelación de la visita del general Pinochet a Filipinas cuando éste y una comitiva de alto nivel se encontraba en pleno vuelo a Manila— produjo un retroceso del estado civil-pragmático en la formulación y conducción de las relaciones internacionales de Chile. La remoción de Cubillos como ministro de Relaciones Exteriores y su remplazo por René Rojas, un antiguo funcionario de carrera de la cancillería, se tradujo en un notorio debilitamiento de la posición de quienes propugnaban una aproximación pragmática y orientada hacia materias económicas para la política exterior chilena. El cambio de estilo se pudo percibir más claramente el 23 de marzo de 1981, cuando el jefe de Estado designó al general Enrique Moral, uno de sus más estrechos colaboradores, como embajador extraordinario y plenipotenciario en su representación, para que visitara las representaciones chilenas en el exterior y se constituyese en un nexo directo entre el mandatario y los diplomáticos. Poco después, el canciller Rojas anunció que Chile comenzaría a implementar una política "más agresiva [...] de estar, si es posible, con nuestra bandera en todos los actos, en todas las manifestaciones internacionales, que pruebe que Chile es un país pujante, que es un país vivo, creativo, con imaginación".¹⁹ El reciente acercamiento que Chile ha iniciado respecto a determinados regímenes centroamericanos (especialmente con El Salvador) sería, en parte, un fruto concreto de esta política externa de mayor agresividad. Con todo, los cambios registrados luego de la salida de Cubillos no implican que el peso de la dimensión económica de la política exterior haya declinado demasiado. Efectivamente, parecería que por lo menos este aspecto de las relaciones internacionales de Chile ha mantenido la relevancia que tuvo bajo Cubillos debido, en gran medida, a la sostenida orientación global del país según las prioridades del esquema económico.

contribuido al restablecimiento pleno de relaciones entre Perú y Chile habría sido el supuesto interés del gobierno de Belaúnde Terry en el modelo económico chileno.

¹⁸ Hoy, núm. 172, 5-11 de noviembre de 1980, p. 19.

¹⁹ Citado en *El Mercurio*, 28 de marzo de 1981, p. C9.

C. *Inserción trasnacional y estrategias del gobierno castrense para superar el aislamiento político*

Los métodos utilizados por el gobierno para minimizar el aislamiento externo a través de medios no económicos han alcanzado escaso éxito. La ofensiva informativa de los primeros años ("Operación Verdad"), la publicación de avisos pagados en la prensa extranjera y otras acciones similares han dado pocos resultados positivos y, en ocasiones, han surtido efectos negativos. Por otra parte, la aproximación a los países africanos importantes se ha visto frustrada por la relación especial que el gobierno chileno mantiene con Sudáfrica. En el caso del Medio Oriente, la estrecha relación militar-económica entre Chile e Israel podría explicar, por lo menos en parte, la falta de dinamismo en las interacciones entre el gobierno castrense y los países árabes. Respecto a los países de la región Asia-Pacífico, hacia los cuales Chile ha iniciado una vigorosa apertura, el gobierno ha logrado progresos principalmente en el campo financiero comercial.

Los vínculos trasnacionales que existen normalmente entre los actores privados de la periferia y sus equivalentes de los centros como consecuencia del entrelazamiento estructural de las economías desarrolladas y subdesarrolladas, se han solidificado considerablemente en el caso chileno después de 1973. Sin considerar otros aspectos, el modelo económico chileno ha logrado proyectar una imagen positiva del país en el ámbito financiero-empresarial internacional, de modo que, económicamente, el gobierno militar, no se encuentra aislado.

La facilidad con que los grupos económicos han obtenido créditos externos, especialmente de fuentes privadas en vez de públicas, ilustra las buenas relaciones existentes entre Chile y la banca trasnacional. Evidentemente estas cordiales relaciones se han visto facilitadas por la alta liquidez internacional de los últimos años producida por una sobreabundancia de petrodólares y por la consiguiente avidez de los banqueros por otorgar préstamos. En 1980 la deuda externa chilena ascendió a la cifra récord de 11 239 millones de dólares (véase cuadro 2); según estimaciones para 1981, dicho monto se elevaría a 15 250 millones.²⁰

²⁰ Estimaciones del Banco Hipotecario de Chile citadas en *El Mercurio*, 23 de septiembre de 1981, p. C1. Para un análisis más profundo de la deuda externa chilena desde 1973 a 1980 véase Ricardo Ffrench-Davis y José Pablo Arellano, "Apertura financiera externa: la experiencia chilena en 1973-1980", trabajo presentado en el Seminario Internacional "Relaciones financieras externas y su impacto en las economías latinoamericanas", CIEPLAN, Santiago, 19-21 de marzo de 1981. El efecto de la inflación en la deuda externa, para determinar la "deuda real", es uno de los puntos principales de desacuerdo entre los economistas del gobierno y los economistas independientes. Ffrench-Davis y Arellano midieron el efecto de la inflación sobre la deuda reduciendo el valor de ésta mediante un índice de nivel promedio de precios internacionales que enfrentan los países en desarrollo.

Cuadro 2

DEUDA EXTERNA DE CHILE: 1973-1980

	<i>Deuda externa general (en millones de dólares)</i>	<i>Deuda neta (deuda general menos reservas brutas en millones de dólares)</i>	<i>Deuda como porcentaje de los ingresos de Chile por exportaciones</i>
1973	4 048	3 647	12.3
1974	4 774	4 239	18.6
1975	5 263	4 836	40.0
1976	5 195	4 379	44.2
1977	5 434	4 563	49.2
1978	6 911	5 314	46.4
1979	8 463	5 671	45.1*
1980	11 239	6 562	43.1*

* Cálculos del BIC.

FUENTE: Banco Central de Chile, 1981.

El volumen y servicio de la deuda externa chilena, así como el reciente colapso financiero del grupo de empresas GRAV-GRAVAL, estarían creando dudas sobre la solvencia futura del modelo económico chileno. Asimismo, aunque la imagen económica de Chile en la comunidad internacional de los negocios es positiva, aún subsistiría cierta aprensión por parte de los inversionistas extranjeros de comprometerse demasiado a fondo en un país políticamente sensible como Chile. Por ejemplo, el ingreso de capitales de inversión directa en virtud del decreto ley 600 ha sido sorprendentemente bajo, pese al cúmulo de proyectos aprobados por el Comité de Inversiones Extranjeras (CIE). Según este organismo estatal, las inversiones directas autorizadas entre agosto de 1974 y octubre de 1980 llegaron a 1 398 millones de dólares, pero las inversiones materializadas representaron sólo un 19.2% de esa cifra, o sea, unos 847 millones de dólares (véase cuadro 3). En cambio, los gobiernos chilenos entre 1954 y 1970 aprobaron inversiones extranjeras por un total de 636.5 millones de dólares, y las inversiones materializadas llegaron a 205.8 millones, o un 32.3%.²¹

²¹ Conviene destacar que la mayor parte de las inversiones autorizadas en el período 1973-1980 se concentra en el sector minero y que estas inversiones —según la ley— pueden materializarse dentro de un plazo de doce años. Pero una fracción significativa de las inversiones ya materializadas corresponde a simples compras de empresas ya existentes en vez de nuevas actividades productivas.

El nombramiento, en mayo de 1981, de Enrique Valenzuela, el ministro de Minería del régimen militar, como embajador de Chile en Washington, estuvo motivado, aparentemente, por el deseo del gobierno de atraer a inversionistas norteamericanos hacia el sector minero de Chile. Valenzuela, quien nunca antes había ocupado un cargo diplomático, se encargará en forma especial de difundir el nuevo Código de Minería entre sus abundantes contactos en Estados Unidos en el campo minero.

Cuadro 3

CHILE: PROYECTOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA POR SECTOR, AGOSTO DE 1974 A OCTUBRE DE 1980

Sector	Valor (en millones de dólares)	Porcentaje
Minería	3 742.4	85.08
Industria	374.3	8.61
Servicios	210.7	4.79
Transportes	11.2	0.25
Agricultura	14.8	0.34
Construcción	27.0	0.61
Silvicultura	11.0	0.25
Energía y combustibles	1.7	0.04
Total aprobado	4 398.1	100.00
Total materializado	847.3	19.25

FUENTE: Recopilado por el autor de documentos de la secretaría ejecutiva del cre.

Con todo, las autoridades chilenas están conscientes de la existencia de vínculos empresariales transnacionales y de la imagen económica positiva que Chile tiene en los círculos de negocios extranjeros. Por ello, y dada la orientación externa natural del esquema económico, el gobierno ha tratado progresivamente de superar el aislamiento político a través de la senda económica. El objetivo de la legitimación política internacional por esta vía es perseguido a dos niveles: a) a *nivel de gobierno* donde la tarea consiste en convencer a determinados gobiernos extranjeros de que la sólida posición económica de Chile debiera motivar replanteamientos de las relaciones bilaterales en base a "consideraciones objetivas y mutuamente ventajosas"; y b) a *nivel privado*, en que la meta consiste en fortalecer vínculos con banqueros, corporaciones y otros actores económicos no oficiales de, especialmente, los países desarrollados, para compensar por posibles deterioros de las relaciones públicas y, conjuntamente, para establecer accesos indirectos regulares a los círculos gubernamentales foráneos.

Los grupos económicos privados han desempeñado un papel fundamental en estos esfuerzos del gobierno por minimizar el aislamiento político. Por ejemplo, en innumerables ocasiones los ejecutivos de diversas asociaciones empresariales chilenas, en viajes al exterior, han actuado como embajadores semioficiales del gobierno. Respecto de algunos países, la cancillería ha llegado a ejercer un papel secundario respecto al sector privado.

en la mantención de la presencia de Chile. Las cámaras de comercio bilaterales, integradas por hombres de negocios chilenos y extranjeros, también han desempeñado un papel crucial en este sentido. Estos comités empresariales han experimentado un auge notable: entre septiembre de 1973 y junio de 1981 se crearon comités entre Chile y: Egipto, Canadá, España, Francia, Japón, Sudáfrica, Israel, Corea del Sur, Brasil y Perú. En determinadas ocasiones, estas entidades han remplazado discretamente a la cancillería en recibir visitantes de países "delicados". Así aconteció con la Cámara Chilena-Sudafricana de Comercio, la que en una oportunidad auspició la visita de una importante delegación de parlamentarios sudafricanos.

No sólo los actores privados económicos han cobrado importancia en las relaciones exteriores de Chile durante los últimos años sino, también, determinados actores privados de carácter político. Por ejemplo, entidades privadas pro gobierno como la Corporación de Estudios Públicos han organizado diversos seminarios, con invitados especiales como el politólogo Gordon Tullock y los Premios Nobel de Economía Friedrich von Hayek y Theodore Schultz que, aunque principalmente orientados al consumo doméstico y enmarcados en el conflicto duros-blandos, han tenido importantes repercusiones internacionales en el sentido de difundir una imagen de mayor estabilidad, definición y aceptación generalizada del "modelo chileno".

Es necesario aclarar que el progresivo peso relativo de los actores privados en la articulación externa de Chile bajo el régimen militar no ha significado una declinación proporcional de la trascendencia del Estado en la formulación y conducción de las relaciones exteriores del país. Por el contrario, la creciente importancia de los vínculos privados transnacionales en este campo ha estado íntimamente ligada al accionar del gobierno castrense, existiendo, por consiguiente, una interrelación muy estrecha y complementaria entre Estado y comunidad privada. Así, por ejemplo, el establecimiento en noviembre de 1980 de una oficina en Milán de la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), la primera representación en el exterior de esta entidad empresarial chilena, contó con la activa participación y apoyo de la cancillería chilena, hecho que es doblemente significativo en vista de que Italia mantiene suspendidas sus relaciones diplomáticas con Chile a nivel de embajadores.

La vía económica privada ha sido destacada particularmente con referencia a los países que mantienen una actitud de hostilidad o distancia respecto al gobierno chileno, como es el caso de México, Italia e incluso algunos Estados socialistas. Sin embargo, en todos estos casos Chile ha logrado principalmente incrementar sus relaciones comerciales con dichos países sin afectar mayormente los lazos políticos. Así por ejemplo, hasta octubre de 1981 las relaciones diplomáticas entre Chile e Italia continuaban suspendidas a nivel de embajadores a pesar del auge comercial registrado entre ambos países en los últimos dos o tres años. Prácticamente el único éxito de la estrategia de aproximación económica sería el caso

de Brasil, país que ha estrechado sus relaciones oficiales con Chile. Pero, en este caso, las necesidades económicas de Brasil y su política exterior de "pragmatismo ecuménico" habrían desempeñado un papel crucial en dicho proceso de aproximación.

Por último, si bien es cierto que en relación a determinados países el gobierno chileno prefiere cultivar la vía económica privada como alternativa de acercamiento bilateral, ello no significa que se abstenga de utilizar la senda pública. De hecho, en la mayoría de los casos se da una compleja sobreposición de estrategias externas, lo que implica que respecto a un mismo país el gobierno militar puede mantener esfuerzos de aproximación tanto en los planos públicos como privados, económicos como políticos, o bien que en ciertas circunstancias una sola forma de acercamiento tiende a predominar por sobre el resto.

D. *El gobierno militar y el contexto internacional: 1973-1981*

El acceso de los militares al poder en 1973 y su implementación de un estilo de diplomacia basado en un anticomunismo militante, entró en conflicto con el contexto mundial imperante caracterizado por un relajamiento de tensiones entre el Este y el Oeste. A juicio de un autor, el proceso de *détente* constituyó un "obstáculo sistémico" a la orientación de la política exterior del gobierno militar.²² Existía, por lo tanto, un alto grado de incongruencia entre la posición de Chile y la realidad política internacional concreta.

Una de las primeras decisiones de la junta militar en materia de política exterior fue la expulsión de los diplomáticos cubanos y la ruptura de relaciones con Cuba, y la suspensión de los vínculos oficiales con Corea del Norte. Al mismo tiempo, varios países socialistas rompieron relaciones con el gobierno chileno, entre ellos la Unión Soviética, la República Democrática Alemana, Polonia, Checoslovaquia, Hungría, Bulgaria, Yugoslavia y Vietnam del Norte.²³ Posteriormente, en enero de 1974, el régimen militar rompió relaciones con el reino de Camboya aduciendo que la embajada de ese país había intentado introducir propaganda política en Chile.²⁴ Por otra parte, el 1 de marzo de 1974 Chile reanudó vínculos diplomáticos con la República de Vietnam (Vietnam del Sur); poco antes

²² Manfred Wilhelmy, *op. cit.*, p. 467.

²³ Rumania y la República Popular China no suspendieron sus relaciones diplomáticas con el gobierno militar. Aparentemente, los estrechos contactos comerciales entre Chile y Rumania y la posición internacional no alineada de esta última influyeron en la decisión rumana de mantener los vínculos oficiales con el régimen castrense. En el segundo caso, la común identificación por parte de Chile y China de la Unión Soviética como el principal enemigo mundial explica el hecho de que Pekín mantuviese y expandiese su presencia diplomática en Santiago.

²⁴ Véase *El Mercurio*, 20 de enero de 1974.

de la caída de Saigón en mayo de 1975, el gobierno chileno incluso emitió una declaración sobre la situación política en el sudeste asiático, acusando a Vietnam del Norte ante la ONU de violar los derechos humanos del pueblo vietnamita.²⁵ Lo que es más importante, el nuevo gobierno chileno lanzó una campaña internacional contra la *détente* con la intención de informar a Estados Unidos y a otros Estados occidentales sobre las desventajas de la "ambivalencia política" y de los "neutralismos cómodos".²⁶

El objetivo inmediato de la campaña del régimen militar tendiente a transformar el orden internacional fue, naturalmente, la Unión Soviética. En octubre de 1976, en un discurso ante la Asamblea General de la ONU, el entonces canciller chileno, el vicealmirante Patricio Carvajal, denunció a la Unión Soviética como "el enemigo número uno de la paz mundial" y señaló que los soviéticos utilizaban la *détente* "para encubrir su política expansionista".²⁷ En la opinión del alto uniformado, la *détente* había asumido la forma de "un narcótico, una anestesia que [estaba] escondiendo a los pueblos la verdadera realidad en que vivimos".²⁸

En vista de la reacción negativa de Estados Unidos frente a la idea de una ofensiva global en contra de la *détente*, y en consideración de las políticas específicas del gobierno de Carter, el régimen militar pasó a condenar también la actitud "blanda y vacilante" de Occidente hacia el comunismo. En 1976 el canciller Carvajal reconoció abiertamente que "la posición de Chile, basada en los valores de la civilización cristiana occidental, [era] antagónica al comunismo y no podía ser bien recibida por los partidarios de la *détente à outrance*".²⁹ En términos más directos el general Pinochet, durante la conmemoración del sexto aniversario del gobierno castrense, trazó un paralelo entre el "imperialismo soviético" y "el imperialismo norteamericano", y condenó a Estados Unidos por: a] tratar de exportar su propio modelo político a otros países, b] aplicar su doctrina de los derechos humanos en forma selectiva, y c] no desempeñar el papel que le correspondería como líder mundial del anticomunismo.³⁰

La invasión de Afganistán por parte de la Unión Soviética en diciembre de 1979 y las tensiones registradas entre Estados Unidos y la URSS en torno a Polonia durante 1980-81, hicieron que el contexto internacional de *détente* se deteriorase y, por consiguiente, se hiciese más funcional a los intereses y perspectivas del gobierno militar chileno. La elección hacia fines de 1980 de Ronald Reagan como presidente de Estados Unidos, sumada a la anterior elección de un gobierno conservador en Gran Bretaña, constituyó el cambio más positivo de los últimos tiempos en las relaciones

²⁵ Véase *El Mercurio*, 6 de abril de 1975.

²⁶ Pinochet citado en *Qué Pasa*, núm. 268, 10 de junio de 1976, p. 7.

²⁷ Carvajal citado en *El Mercurio*, 6 de octubre de 1976, p. 21.

²⁸ Carvajal citado en *El Mercurio*, 7 de octubre de 1975, p. 8.

²⁹ Discurso del vicealmirante Patricio Carvajal, "Algunos aspectos de la política mundial y chilena durante 1975", *Diplomacia*, núm. 9, enero-mayo de 1976, p. 8.

³⁰ Véase "Texto del mensaje del presidente Pinochet", *El Mercurio*, 12 de septiembre de 1974, p. C6.

internacionales del gobierno militar. El triunfo de Margaret Thatcher en Inglaterra facilitó, en enero de 1980, la reanudación de las relaciones diplomáticas a nivel de embajadores entre Santiago y Londres, las que se habían suspendido en 1976 a raíz del "caso Sheila Cassidy".³¹ De manera similar, en febrero de 1981 la administración Reagan levantó la prohibición impuesta por el gobierno de Carter al otorgamiento de créditos subsidiados del Ex-Im Bank para financiar exportaciones norteamericanas a Chile y extendió una invitación para que la armada chilena volviese a participar en los ejercicios navales hemisféricos "Unitas". La visita oficial del canciller René Rojas a Washington en junio de 1981 y la posterior visita a Santiago de la embajadora norteamericana ante la ONU, Jeane Kirkpatrick, ratificaron el giro positivo registrado en las relaciones oficiales entre Chile y Estados Unidos. En octubre de 1981 la Casa Blanca solicitó al congreso que suspendiese el embargo a las ventas de armas a Chile impuesto en 1976 mediante la enmienda Humphrey-Kennedy.³²

En resumen, los avances que ha logrado el gobierno chileno en el sentido de minimizar el aislamiento político internacional no se han debido mayormente a sus estrategias específicas o a una reevaluación por parte de la comunidad internacional de la situación doméstica de los derechos humanos sino, más bien, a cambios temporales en el contexto mundial hacia gobiernos de orientaciones político-ideológicas similares a las del gobierno chileno. Sin embargo, en la medida que las relaciones exteriores de Chile pasan a depender básicamente de determinados cambios en el contexto internacional, el gobierno militar se subordina a los vaivenes políticos que experimentan regularmente los sistemas democráticos y que pueden significar la llegada de regímenes hostiles al autoritarismo, creándose, por consiguiente, nuevos momentos de crisis en las relaciones exteriores del país. Así, por ejemplo, la elección del socialista François Mitterrand como presidente de Francia en mayo de 1981, provocó un trastorno de relieve en las relaciones internacionales del gobierno chileno.³³ Dada la oposi-

³¹ Según un periódico londinense, la normalización de relaciones fue posible gracias al interés económico de los empresarios británicos en el mercado chileno, y a "una excusa oficial presentada por el gobierno chileno por los atropellos a que fue sometida la doctora Sheila Cassidy durante su detención en Santiago", Julia Langdon, "Envoy to Chile reinstated 'after apology'", *The Guardian*, 18 de enero de 1980, p. 1.

³² Es poco probable que la Casa Blanca realice esfuerzos adicionales —exceptuando el apoyo verbal— tendientes a mejorar la posición internacional de Chile. Por lo demás, la administración Reagan estaría consciente —como afirmara recientemente un destacado académico norteamericano— de que si bien en materia de derechos humanos "algo ha cambiado en Argentina, poco ha cambiado en Chile" (Paul Sigmund, citado en *El Mercurio*, 16 de abril de 1981, p. C3).

³³ Si Mitterrand cumple con su propósito de nacionalizar la industria del armamento y del espacio, el gobierno chileno podría verse privado de una importante fuente de abastecimiento militar; esto último sería bastante serio ya que, debido a la política de Carter respecto a Chile y en consideración de la prohibición impuesta por el con-

ción de Mitterrand y del Partido Socialista Francés al gobierno castrense, todo parece indicar que París reducirá la calidad de sus vínculos diplomáticos con Santiago, aunque probablemente no hasta el punto de un rompimiento oficial.

IV. Conclusión

El problema del orden interno autoritario subsiste como el obstáculo fundamental a las estrategias del gobierno militar orientadas a terminar con el aislamiento político externo. A este respecto, por ejemplo, las votaciones en la ONU sobre la situación de los derechos humanos desde 1975 a 1980 demuestran que no se ha producido un mejoramiento significativo en la evaluación del orden doméstico chileno por parte de la comunidad internacional (véase cuadro 4).

Cuadro 4

VOTOS CONDENATORIOS DE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN CHILE REGISTRADOS EN LA ONU (1975-1980)

	<i>A favor</i>	<i>%</i>	<i>En contra</i>	<i>%</i>	<i>Abstenciones</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
1975	95	73.6	11	8.5	23	17.8	129	100.0
1976	95	71.9	12	9.0	25	18.9	132	100.0
1977	96	71.1	14	10.3	25	18.5	135	100.0
1978	96	68.1	7	5.0	38	27.0	141	100.0
1979	93	73.2	6	4.7	38	22.0	127	100.0
1980	95	67.0	8	5.6	39	27.4	142	100.0

FUENTE: Recopilado por el autor de varias ediciones del *Keesing's Contemporary Archives* y de *El Mercurio*.

En suma, parecería que la acentuación del estilo civil-pragmático de diplomacia, la prosecución de estrategias externas de orientación econó-

greso norteamericano a las ventas de armas a Chile, el gobierno castrense pasó a depender progresivamente de Francia como un abastecedor alternativo de armamentos tales como tanques "AMX-30", aviones "Mirage", helicópteros "Puma", cohetes superficie-superficie "Exocet", etcétera.

mico-privada (destinadas a sacar partido de la reinserción de Chile en el sistema económico trasnacional) y determinados cambios en el contexto internacional no bastarán como solución *permanente* para el aislamiento político externo que aún aqueja al gobierno castrense. Mucho más trascendental que el estilo de diplomacia vigente o el contexto mundial, es la naturaleza del ordenamiento interno de Chile. La figuración del país en el escenario mundial podrá pasar temporalmente a un segundo plano, pero cada vez que el gobierno acentúe las medidas de corte autoritario se reactivará la imagen negativa del régimen en el exterior y el aislamiento político seguirá caracterizando las relaciones internacionales del gobierno militar chileno.

Partidos de oposición bajo el régimen autoritario chileno

Arturo Valenzuela

J. Samuel Valenzuela

Durante los años setenta, los mejores escritos de ciencia política sobre América Latina desplazaron su campo de interés de la preocupación por el desarrollo político, las perspectivas revolucionarias o la transición al socialismo a un énfasis en los orígenes y la naturaleza de los regímenes autoritarios.¹ El derrocamiento del gobierno de la Unidad Popular en Chile en 1973 contribuyó a reforzar esta tendencia al colocar a ese país, la democracia más duradera que quedaba en el continente, junto con los gobiernos militares en el poder en casi todos los demás países. La "rectificación" del estatus de este caso anómalo simplificó para muchas escuelas la utilización de determinantes culturales, históricos o económicos (o una combinación de ellos) para explicar el surgimiento de regímenes militares corporativos o burocrático-autoritarios.²

¹ Para un excelente estudio y evaluación del trabajo en este campo, véase David Collier, *The New Authoritarianism in Latin America* (Princeton, N.J., Princeton University Press, 1979). Este libro refleja los esfuerzos iniciadores de Guillermo O'Donnell (Berkeley, CA: Institute of International Studies, University of California, 1972). Otros trabajos sobre el autoritarismo incluyen a James Malloy, ed., *Authoritarianism and Corporatism in Latin America* (Pittsburgh, PA: Pittsburgh University Press, 1976); Alfred Stepan, *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future* (Princeton: Princeton University Press, 1973); Fernando Henrique Cardoso, *Autoritarismo e Democratização* (Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975); Norbert Lechner, *La crisis del Estado en América Latina* (Caracas: El Cid Editor, 1977). Para un análisis conceptual más amplio del autoritarismo, véase Juan J. Linz, "Totalitarian and Authoritarian Regimes", en Fred Greenstein and Nelson Polsby, eds., *Handbook of Political Science*, volumen 3 (Reading, Massachusetts: Addison Wesley, 1975).

² Para las explicaciones culturales sobre el autoritarismo, véase Howard Wiarda, "Toward a Framework of the Study of Political Change in the Iberic-Latin Tradition: The Corporative Model", *World Politics* 25, núm. 2 (enero de 1973), pp. 206-235. Para un ensayo válido sobre el corporatismo, véase Philippe Schmitter, "Still the Century of Corporatism", *The Review of Politics* 36, núm. 1 (enero de 1974), pp. 124-149. Uno

La nueva bibliografía es rica y sofisticada. Las preocupaciones por la naturaleza del Estado y por la relación entre el capitalismo dependiente y el advenimiento de regímenes militares nos ha apartado mucho de una excesiva inquietud por los temas etnocéntricamente orientados, tales como las funciones de los grupos de interés y partidos subdesarrollados, o por formulaciones simplistas acerca de la conciencia de clase. Existe, de todos modos, el peligro de que, al hacer hincapié en algunas de las comunidades de autoritarismo y los amplios determinantes del fenómeno autoritario, la bibliografía pierda de vista algunas de las particularidades históricas y estructurales de diferentes experiencias nacionales y minimice la importancia de fenómenos políticos tales como el vigor previo de los grupos e instituciones de oposición. La viabilidad de los grupos de oposición es fundamental para comprender adecuadamente los regímenes autoritarios o las "situaciones autoritarias" y sus perspectivas futuras.³ En gran medida, la nueva bibliografía ha pasado por alto este aspecto al centrarse, ya sea en un intento por descubrir la etiología socioeconómica del autoritarismo o en una caracterización basada sobre un examen del perfil formal del Estado y de los pronunciamientos políticos y objetivos oficiales. El énfasis general ha sido puesto en los elementos más inmediatamente aparentes de la situación autoritaria, aquellos que se desprenden directamente de los planes, objetivos y concepciones impuestos por los círculos gobernantes mismos.

El propósito del presente artículo es subrayar la importancia de la oposición en la "situación" autoritaria chilena, enfocando las características y vitalidad de aquellos elementos de oposición, especialmente los partidos políticos, que constituyen alternativas al régimen y son, en consecuencia, candidatos principales de la supresión gubernamental. Nuestro objetivo es describir qué les ocurrió a las organizaciones políticas que se mantuvieron en la primera línea del escenario durante varias generaciones antes del golpe de 1973. Nos ocuparemos por lo tanto de los problemas internos de partidos que debieron pasar de organizaciones esencialmente electorales a organizaciones semi o totalmente clandestinas, de la relación que existe entre los diversos partidos en la medida en que tratan de llevar a cabo estrategias comunes para remplazar el régimen, de las relaciones

de los primeros intentos de evaluación de la experiencia chilena a la luz de estos trabajos es *Transitions to Stable Authoritarian Corporate Regimes: The Chilean Case?*, de Robert Kaufman, Sage Professional Papers, Comparative Politics Series 1, núm. 01. 060, 1976.

Guillermo O'Donnell explica desde el punto de vista económico y estructural el ascenso del autoritarismo. Para un artículo reciente que discute el caso chileno dentro del marco de otros casos del Cono Sur, véase sus "Reflections on the Patterns of Change in the Bureaucratic-Authoritarian State". *Latin American Research Review*, volumen XIII, núm. 1. 1978.

³ Juan Linz utiliza el término "situación autoritaria" para referirse a los casos autoritarios que tienen escasa institucionalización política; contrapone explícitamente esta noción a la de *régimen* autoritario. Véase su artículo "The Future of the Authoritarian Situation", en Alfred Stepan, *Authoritarian Brazil, op. cit.*, p. 235.

variables y complejas entre organizaciones partidarias y otros elementos de la sociedad civil.

Nuestra tesis central es que los partidos políticos chilenos que han tenido una prolongada presencia, si bien enfrentan un desafío inigualado en la historia del país, son organizaciones notablemente persistentes y con profundas raíces en el tejido político del país. No desaparecerán tan fácilmente como lo desean los simpatizantes del gobierno o como lo temen los detractores de éste. Verdaderamente, la continuidad de los partidos chilenos en el cuerpo político es tal que, a pesar de las dramáticas transformaciones en la función del Estado y de la privatización de la economía, esos partidos seguirán desempeñando funciones políticas clave en virtud de su anterior inserción en la trama de la vida nacional. Las estructuras partidarias no sólo proporcionan la principal base organizativa para formular un régimen alternativo, sino que, probablemente, también lograrán una posición significativa en el nuevo espacio político suministrado, paradójicamente, por el régimen militar para destruir la política partidaria.

Antes de analizar los partidos como grupos de oposición al gobierno de Pinochet, es necesario describir muy brevemente el panorama de la oposición al régimen y el lugar que ocupa la política partidaria dentro de esa oposición. Es también necesario describir con mayor detalle la naturaleza del sistema de partidos preexistente, subrayando aquellos aspectos que contribuyan a nuestra comprensión de su lugar dentro del nuevo contexto autoritario.

Observaciones generales sobre la oposición al régimen militar chileno

El escenario político chileno posterior a 1973 fue determinado por el hecho de que los líderes del pronunciamiento* del 11 de septiembre definieron la "crisis" de la nación como de régimen y de sociedad más que de gobierno.⁴ Según su punto de vista, la crisis era simplemente un síntoma de inadecuaciones fundamentales entre la democracia de Chile y el sistema de partidos, caracterizado por fuerzas que luchaban por la construcción de un Estado cada vez más dominante y centralizado que exacerbaba el subdesarrollo económico, y por una politización desenfadada y divisio-

* En español en el original. [r.]

⁴ Esta afirmación por parte de los funcionarios del gobierno aparece en todas sus principales declaraciones sobre el pasado y en su visión del futuro. La más significativa de estas declaraciones iniciales es la "Declaración de Principios de la Junta de Gobierno de Chile" contenida, entre otras fuentes, en *El Mercurio*, International Edition, marzo 10-17, 1974, p. 4.

nista que favorecía el ascenso de una izquierda marxista. Por eso su objetivo no era un mero intento reactivo de corregir los excesos percibidos en una sociedad movilizada mediante un interregno que posibilitara la reversión del *statu quo* anterior; el gobierno militar consideraba que su tarea era también de regeneración, una tentativa tanto de construir como de reconstruir la democracia y el sistema de partidos de Chile.⁵ La formulación de este proyecto renovador establece el escenario para una posterior política de golpe en la medida en que produce una distinción fundamental dentro del caleidoscopio de las oposiciones. De esta manera, es posible distinguir, por un lado, un sector opositor pero favorable a un régimen militar, cuya posición deriva de su aceptación de la necesidad y legitimidad de la tarea regeneradora. Es asimismo posible identificar una oposición caracterizada por su rechazo del proyecto renovador.

La oposición que en realidad está a favor del régimen corresponde a los grupos o individuos que Juan Linz identifica como la "semioposición" a los regímenes autoritarios, esto es, aquellos que "no son dominantes o no están representados dentro del grupo gobernante pero que desean participar en el poder sin oponerse fundamentalmente al régimen. Esta actitud implica una crítica parcial y cierta visibilidad e identidad fuera del círculo interior de participantes en la lucha política".⁶ Los grupos de oposición a favor del régimen no son, sin embargo, tan numerosos en Chile como lo eran durante el régimen franquista que sirve de modelo para el análisis que hace Linz de las oposiciones a los regímenes autoritarios. Una de las razones de esto es que Chile, contrariamente a España, no tenía un amplio conjunto de organizaciones derechistas —desde los monarquistas hasta los fascistas— cada una con sus características institucionales específicas para el futuro. De las tres organizaciones de extrema derecha en Chile, *Patria y Libertad*, la *Sociedad para la Defensa de la Tradición, la Familia y la Propiedad* y el *Opus Dei*, sólo la primera era bien conocida por la notoriedad de sus militantes en manifestaciones callejeras, y es la única de la que puede decirse que se convirtió en representativa de una semioposición.⁷ Si bien *Patria y Libertad* autoproclamó su disolución

⁵ Una vez más todas las declaraciones políticas importantes del gobierno se refieren a la necesidad de llevar a cabo esta misión regeneradora, tema que ya aparecía en la *Declaración de Principios* del gobierno. Sin embargo, la más explícita formulación de esta misión regeneradora aparece en el discurso del general Pinochet acerca de las "siete modernizaciones"; véase *El Mercurio*, 12 de septiembre de 1979, pp. C-6 a C-8 para su texto. Este discurso completa otro anterior, una formulación más vaga de la misión regeneradora que aparece en la alocución de Pinochet al movimiento de la juventud gubernamental en el cerro de Chacarillas en Santiago. Conocido como el plan de Chacarillas, el texto de este discurso se publicó en *El Mercurio* el 10 de julio de 1977, pp. 33 y 37.

⁶ Juan Linz, "Opposition to and under and Authoritarian Regime", en Robert Dahl, *Regimes and Oppositions* (New Haven: Yale University Press, 1973), pp. 191-192. Hemos eliminado las cursivas que aparecen en el original.

⁷ Para un breve análisis de estos grupos, véase Armand Mattelart, "Un fascisme créole en quete d'idénologues", en *Le Monde Diplomatique*, julio de 1974, p. 7.

desde 1973, su líder, Pablo Rodríguez Grez, ha insistido a lo largo de los años desde el golpe militar en la necesidad de generar un "movimiento cívico nacional" de apoyo al gobierno y, al menos hasta la aprobación de la Constitución de 1981, se mostró favorable a un arreglo corporativo institucional.⁸

Una segunda razón de esta relativa escasez de grupos de semioposición en Chile en comparación con el caso español radica en el hecho de que el gobierno de Pinochet es mucho más rígido, escrupuloso, menos institucionalizado y con una base mucho más estrecha que el régimen franquista. Después de todo, el régimen de Franco incluyó a representantes de casi todos los grupos que lucharon contra los republicanos durante la guerra civil, tuvo su parlamento, toleró un amplio margen de libertad académica y la publicación en España así como la importación en su territorio de libros que representaban todos los matices de opinión, y permitió el desarrollo de periódicos que se mostraban de vez en cuando bastante críticos con respecto al gobierno —nada de lo cual puede decirse de las condiciones pasadas o actuales en el régimen militar chileno.⁹ En vista de que este último se apoya en un pequeño círculo de consejeros que elaboran políticas derivándolas de una visión de la sociedad inspirada en la doctrina del mercado libre sin ni siquiera consultar las opiniones de los interesados que resultarán afectados, y puesto que cualquier crítica persistente por parte de grupos exteriores al equipo de gobierno caerán inevitablemente bajo la sospecha de abrigar motivos políticos ulteriores de índole subversiva, queda muy poco espacio o incentivo en Chile para crear grupos que sean opositores declarados de ciertas políticas pero sin dejar de apoyar globalmente al régimen. Hay sencillamente muy pocas oportunidades de que tales grupos ejerzan alguna influencia en el proceso de elaboración de políticas en vista de la inflexibilidad del gobierno y de su carácter monolítico, o de que sus líderes notorios sean convocados a formar parte del equipo de gobierno dada la estrechez del reclutamiento dentro de éste. Por tanto, las críticas individuales a favor del gobierno son expresadas en privado. El hecho de que el único grupo de semiopositores al régimen que pueda expresarse sea uno de extrema derecha tan sólo confirma este análisis: la extrema derecha estaba completamente aislada durante el régimen democrático anterior, y, por lo tanto, no se puede sospechar que desee un regreso al pasado. Representa un tipo de semioposición "más papista que el Papa".

⁸ Es evidente que la línea de Rodríguez no prevaleció sobre otras, pues la Constitución de 1981 sólo contempla mecanismos de representación corporativa a nivel municipal. Sin embargo, el propio Rodríguez se declaró satisfecho con el documento de 1981 al ser entrevistado por *El Mercurio*. Véase la edición de este diario del 17 de agosto de 1980, p. D-1, donde afirma que un marco político corporativo requiere de hecho una mayor "madurez política" de la que tiene Chile.

⁹ Para una discusión de la amplia variedad de grupos que formaron parte del régimen de Franco a través de los años, véase Amado de Miguel, *Sociología del franquismo* (Barcelona: Editorial Ergos, 1975).

La falta de estímulos para crear grupos de opositores visibles a favor del régimen no significa, sin embargo, que no existan diferencias apreciables entre los partidarios del proyecto autoritario de transformación de la sociedad chilena. Estas diferencias sólo se expresan abiertamente en las pocas ocasiones en que el gobierno propicia comentarios públicos acerca de un asunto político pendiente, o, como suele suceder la mayor parte del tiempo, cuando los provoca inconscientemente al no lograr determinar claramente la acción que debe emprenderse para la resolución de un problema particular. Sin embargo, estas diferencias entre varias personalidades, grupos o círculos dentro del régimen desaparecen rápidamente bajo un velo de consenso en cuanto el jefe de Estado traza una línea de acción clara. Los debates que precedieron la promulgación de la nueva Constitución en 1981 brindan un ejemplo de la división en facciones entre los partidarios del régimen en torno a diferencias de opinión relativas a alguna cuestión pendiente y muy importante, ya que llevan a establecer la distinción entre las llamadas línea suave y línea dura. Ambos grupos intentaban claramente elaborar un marco político que se anticipara al resurgimiento de partidos marxistas. Sin embargo, los partidarios de la línea dura se mostraron favorables al prolongamiento indefinido del régimen militar, o a la designación de una carta corporativa que rompería, por lo tanto, con la tradición constitucional chilena. Los de la línea suave argumentaron a favor del regreso a un sistema constitucional semejante a los democrático-liberales de antes, con partidos y elecciones basadas en unidades territoriales más que corporativas, afirmando además que se evitaría el resurgimiento de los partidos marxistas gracias a los cambios profundos que producirán las políticas gubernamentales en la economía y la sociedad chilenas y que, a largo plazo, crearán un sistema de consenso político y social.¹⁰ Sin embargo, estas diferencias aparentemente profundas fueron dejadas a un lado públicamente por los partidarios del régimen en cuanto el general Pinochet anunció una línea de acción definitiva y firme. Así, al menos por el momento, estos debates internos sólo han producido facciones dentro del régimen pero no claras semioposiciones. Para que esto ocurriera, el régimen debería volverse menos estrecho e inflexible, permitiendo espacios institucionalizados y legítimos para la expresión de desacuerdos dentro del marco general del proyecto político autoritario.

Pasemos ahora a las *oposiciones en contra del régimen* a las que están dedicadas la mayor parte de estas páginas. Resulta útil clasificar dichas oposiciones en dos sectores, como lo resume la figura 1.

La primera dimensión concierne al carácter y a los objetivos del grupo opositor: si puede ofrecer alternativas de poder o si está constituido con algún otro propósito. Los partidos políticos y las organizaciones militares

¹⁰ Esta es en particular la línea de pensamiento del Grupo Nueva Democracia, que publica la revista *Realidad*. Este grupo tiene afinidades con los "Chicago boys" que articulan y aplican la política económica del gobierno.

clandestinas son los únicos que procuran y son potencialmente capaces de suministrar una alternativa de gobierno.

Figura 1

UBICACIÓN DE LAS OPOSICIONES CONTRARIAS AL RÉGIMEN SEGÚN EL NIVEL DE TOLERANCIA Y EL CARÁCTER DE LA ALTERNATIVA AL RÉGIMEN

	Tolerados	No tolerados
Alternativa al régimen	Demócratas cristianos	Partidos de la UP Grupos militares clandestinos
Sin alternativa al régimen	Iglesia Sindicatos Grupo de investigación	Redes políticas clandestinas en el movimiento obrero

Otras organizaciones, como la Iglesia y los sindicatos de trabajadores, si bien pueden constituir parte de la oposición contraria al régimen, no poseen los objetivos ni las capacidades organizativas o de liderazgo como para reemplazar al régimen. Esto es válido aun cuando las "organizaciones no alternativas" puedan desempeñar, como señalaremos más adelante en este artículo, ciertas funciones suministrando una "sombra de legitimidad" y un "espacio organizativo" a los partidos políticos.

Los grupos de oposición contraria al régimen también varían significativamente por el grado de tolerancia que las autoridades tienen por las actividades del grupo o institución. Esta segunda dimensión no es inmutable y constituye más un *continuum* que una dualidad claramente definida. El nivel de tolerancia puede cambiar para todos los grupos o para los grupos particulares, lo cual depende de la coyuntura particular. Algunos grupos contrarios al régimen han gozado generalmente en Chile de un alto nivel de tolerancia. La Iglesia, por ejemplo, ha podido actuar con relativa libertad debido a su fuerte legitimidad institucional.¹¹ Otros

¹¹ Acerca de la postura de la Iglesia bajo el gobierno militar actual, véase *The Church and Politics in Chile: Challenges to Modern Catholicism* de Brian Smith, de próxima publicación (Princeton: Princeton University Press, 1982), y su "Old Allies, New Enemies: The Catholic Church as Opposition to Military Rule in Chile", patrocinado por el Latin American Program of the Woodrow Wilson International Center for Scholars, Smithsonian Institution, Washington, D.C.

grupos como los sindicatos de trabajadores, la prensa, las organizaciones profesionales y de investigación son generalmente tolerados porque constituyen abiertamente organizaciones funcionales más bien que políticas. Otro, como el Partido Demócrata Cristiano, es tolerado porque los costos, tanto nacionales como internacionales, de reprimir a un partido tan claramente identificado con la oposición democrática al gobierno de Allende superarían francamente los beneficios que el régimen obtendría de ello. En el otro extremo del *continuum* se encuentran grupos de oposición como los partidos políticos y las organizaciones laborales identificadas con el gobierno de la Unidad Popular, que sufrieron el ataque más rudo de la represión oficial y siguen estando estrechamente controlados por los aparatos de seguridad.

La historicidad del sistema de partidos chileno: algunos mitos y realidades

Si bien el gobierno tolera algunos grupos de oposición, tales como el Partido Demócrata Cristiano porque está sujeto a restricciones políticas, es evidente que el objetivo principal del proyecto regenerador del gobierno es liquidar el tradicional sistema de partidos chileno. En los círculos gubernamentales existe consenso de que dicho objetivo puede y será alcanzado tanto a través de acciones directas (por ejemplo la creación de nuevas organizaciones intermediarias "curadas" de la influencia de los partidos) como indirectas (consecuencia de las transformaciones significativas que están ocurriendo en la economía y la sociedad). Presuntamente estas transformaciones conducirán a una mayor modernización, a un mayor compromiso en el sistema y a un sistema político más consensual, en el que la política de los partidos marxistas o que compiten con sus consignas sean cosa del pasado. Ciertamente, la línea oficial es que los partidos políticos chilenos se han vuelto obsoletos y que todo lo que queda de ellos son unos pocos ex líderes desocupados que siguen adheridos al pasado de manera desencaminada.

Este proyecto político se basa en ciertos presupuestos acerca del sistema de partidos chileno que sólo recientemente han sido articulados de un modo más sistemático por los voceros del gobierno. El mejor ejemplo, de lejos, es un artículo de Jaime Guzmán, miembro de la Comisión Constitucional y cercano asesor y escritor de discursos de Pinochet. El artículo, titulado "El camino político", * fue publicado en el periódico *Realidad* y reimpresso destacadamente por *El Mercurio*, el periódico más influyente del

* En español en el original. [T.]

país.¹² Guzmán, con una argumentación que sigue de cerca algunos de los discursos recientes del jefe del ejecutivo, sostiene que los partidos chilenos constituyeron una expresión anormal de la política de una sociedad subdesarrollada, con los adornos formales de los procedimientos democráticos.¹³ Si bien la democracia chilena funcionó bien en el siglo XIX cuando los sectores populares estaban excluidos del sistema político, se deterioró significativamente con la expansión del electorado y, particularmente, con las reformas electorales de 1958, que condujeron a un dramático aumento del sufragio y a una acentuación de la política de regateo y maximización de las demandas. El advenimiento de la democracia de masas en un país subdesarrollado que carecía del desarrollo requerido para asegurar la lealtad de la población al orden socioeconómico predominante, se encuentra en la raíz del ascenso de la fortuna electoral de los partidos marxistas y del crecimiento irresponsable de un sector público impulsado por políticos que se esforzaban por satisfacer los caprichos del electorado.

Dicho análisis involucra dos conjuntos de presupuestos estrechamente relacionados. En primer lugar, supone que el crecimiento de la izquierda es un fenómeno reciente y que está muy relacionado con la expansión del sufragio. En ese sentido, el voto de izquierda es un producto del subdesarrollo, el resultado natural de una población miserable movilizada a la que es fácil arrastrar mediante apelaciones demagógicas o soluciones revolucionarias.

El segundo presupuesto deriva del primero y, ciertamente, ayuda a explicarlo. Los partidos chilenos tienen líderes oportunistas o ideológicos y militantes que carecen de seguidores reales en el cuerpo político. Obtienen el apoyo de electorados cambiantes, pero no reflejan tendencias políticas fundamentales. Las divisiones de la sociedad fueron simplemente estructuradas por los líderes para sus propios fines a través de manipulaciones del proceso electoral. Se deduce de ello que la eliminación de los militantes y líderes de los partidos iniciará un largo camino hacia la supresión de las efímeras lealtades partidarias de los ciudadanos chilenos. La estructuración de nuevas organizaciones y la gradual modernización de la sociedad asegurarán que Chile jamás volverá a una democracia deficiente en el futuro.

Nosotros sostenemos que los partidos no han desaparecido, ni lo harán en el futuro previsible. Los presupuestos subyacentes del pensamiento gubernamental están cargados de concepciones erróneas acerca de la naturaleza de la política partidaria chilena. Una refutación de estos mitos contribuirá no sólo a señalar las limitaciones de las políticas gubernamentales sino que proporcionará las bases necesarias para comprender la continuidad del sistema de partidos bajo la situación autoritaria chilena.

¹² Véase *El Mercurio*, 26 de diciembre de 1981, pp. C-4 y C-5.

¹³ Véase el discurso del general Pinochet, "Las siete modernizaciones", *op. cit.*

Mito núm. 1: El ascenso de la izquierda está estrechamente vinculado a la expansión del sufragio y su vigor deriva de llamamientos demagógicos a la mayoría de los ciudadanos empobrecidos de un país subdesarrollado.

Inclusive un examen rápido de los datos de participación y del voto de izquierda muestra que no existe una relación directa entre la expansión del sufragio y el caudal de los partidos marxistas. La figura 2 muestra un gráfico del crecimiento de la participación electoral en Chile y del electorado de los partidos comunista y socialista. Ya en las primeras décadas de este siglo podemos observar que los partidos marxistas (el Partido Socialista Obrero, fundado en 1912 y convertido en Partido Comunista en 1921, y el Partido Socialista, fundado en 1933) surgieron en distritos obreros en una época en que el electorado estaba de hecho contraído, no cuando se encontraba en expansión.

Similarmenete, la importante expansión del sufragio a fines de los años sesenta no fue acompañada por un aumento significativo de los caudales de los partidos marxistas hasta la propia administración de Allende. Lo verdaderamente notable es que los dos partidos de izquierda tuvieran aproximadamente el mismo porcentaje en las elecciones de 1941 y 1973, con una declinación en los caudales electorales de izquierda durante los años intermedios debido a la proscripción del Partido Comunista en la posguerra inmediata. (Véase la parte inferior del cuadro 3.)

Estudios más sistemáticos de la relación entre resultados y votación a partidos confirman estas observaciones generales. El cuadro 1, que indica los coeficientes de correlación entre el porcentaje de la población elegible en 1969 y los votos a los principales partidos de Chile, comuna por comuna, muestra una escasa relación entre las dos variables. Verdaderamente, la única vinculación positiva de alguna consecuencia no es con los partidos de izquierda sino con el Partido Nacional de derecha.

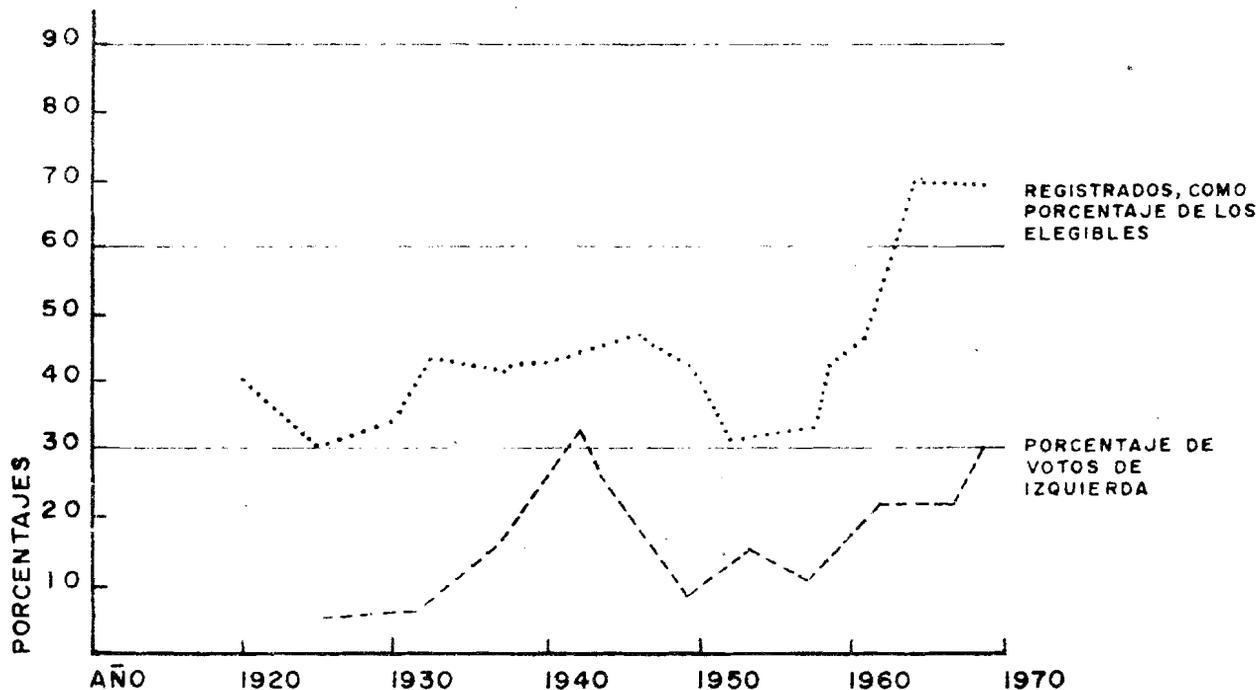
Conclusiones similares pueden extraerse de un examen más detallado de las correlaciones políticas de la expansión electoral en el período clave de la posguerra que se extiende de 1958 a 1973. En 1958 fue derogada la Ley Permanente de la Defensa de la Democracia,* luego de más de una década de proscripción del Partido Comunista.¹⁴ El retorno del Partido

* En español en el original. [r.]

¹⁴ La Ley Permanente de Defensa de la Democracia se adoptó en 1948 a raíz del inicio de la Guerra Fría por la administración de Gabriel González Videla que, irónicamente, había sido elegido en 1946 con el apoyo del Partido Comunista y había incluido miembros de este partido en su gabinete. Este cambio se debió en primer lugar a la preocupación ante el creciente ascenso electoral del Partido Comunista y a las considerables presiones ejercidas sobre Chile por los Estados Unidos. Esta ley condujo al encarcelamiento de numerosos militantes prominentes del Partido Comunista, incluyendo a un buen número de dirigentes sindicales, y proscribió a dicho partido de la participación en elecciones.

La ley se volvió un problema en la campaña presidencial de 1962. El candidato victorioso, el presidente Ibáñez, prometió durante su campaña abrogar la ley, pero no

FIGURA 2 PARTICIPACION POLITICA, 1912-1970



FUENTE:

Comunista a la política electoral y varias reformas electorales importantes, particularmente las cruciales reformas de 1958 y 1962 que garantizaron una votación secreta y dieron mayor rigor a las penalidades por no registrarse, condujeron a una fuerte expansión del electorado a comienzos de los años sesenta.¹⁵ Esta expansión fue seguida por las reformas de 1970, que redujeron la edad electoral a 16 años y suprimieron el requisito de alfabetismo. El voto total aumentó de 880 mil en la elección al Congreso de 1957 a 1 400 000 en 1961. En la elección al Congreso de 1969 la población electoral se aproximó a dos millones y medio, para incrementarse a más de tres millones y medio en 1973. De 1960 a 1971 la población electoral se duplicó como porcentaje de la población total, pasando del 15 a cerca del 30%.

Cuadro 1

CORRELACIONES ENTRE LOS VOTOS OBTENIDOS POR LOS PRINCIPALES PARTIDOS CHILENOS Y LOS PORCENTAJES DE LA POBLACIÓN ELEGIBLE REGISTRADA PARA VOTAR, POR COMUNA, EN LA ELECCIÓN PARLAMENTARIA DE 1969

Nivel de participación	Votos de los partidos				
	<i>Comunista</i>	<i>Socialista</i>	<i>Radical</i>	<i>Demócrata Cristiano</i>	<i>Nacional</i>
	.04	-.04	-.03	-.05	.13
N=287					

FUENTE: Calculado sobre la base de datos electorales disponibles en la Dirección del Registro Electoral, Santiago, Chile.

lo hizo hasta 1958, unos cuantos meses antes de las elecciones presidenciales de aquel año.

¹⁵ La principal innovación en las leyes electorales de 1958 y 1962 fue la adopción de la "Cédula Única". Esto significaba que en vez de tener boletas separadas para cada una de las listas de candidatos, los nombres de las distintas listas se imprimían en una sola boleta. Este cambio impidió que los agentes de los partidos determinaran las preferencias de los electores en el cuarto secreto mediante indicadores cuyo refinamiento era todo un arte, tácticas especialmente utilizadas para controlar las preferencias de los electores en el cuarto secreto mediante indicadores cuyo refinamiento era todo un arte, tácticas especialmente utilizadas para controlar las preferencias electorales del campesinado. Para una discusión de estas tácticas, véase Federico Gil, *The Political System of Chile* (Boston: Houghton Mifflin, 1966), pp. 215-224. El otro cambio importante fue el fortalecimiento de la obligación de votar al exigir la presentación de los números de registro electoral en los trámites con la burocracia estatal e incluso para abrir cuentas bancarias.

El cuadro 2 examina los coeficientes de correlación simple entre los incrementos del electorado en años cruciales y los resultados de los partidos chilenos comuna por comuna. Las columnas 1 y 5 se centran en los correlatos políticos inmediatos de los cambios de 1958-1960 y 1970 en la legislación. Las columnas restantes se centran en la expansión acumulada del electorado de 1961 a 1965, 1969 y 1973. Puede verse inmediatamente, al examinar este cuadro, que la única correlación de alguna importancia es la que existe entre el voto al Partido Comunista y la expansión electoral que tuvo lugar entre 1957 y 1961. Esto puede ser claramente atribuido al retorno del Partido Comunista como fuerza legal. Los comunistas se habían abstenido de votar por otros partidos y por eso los incrementos en la participación electoral están correlacionados con el voto comunista al comienzo de la expansión electoral. Pero en ningún otro momento existe una fuerte correlación entre el voto de izquierda y los incrementos del caudal electoral. La única correlación que se destaca además de la señalada es la de .25 para los demócratas cristianos en los años de su mayor expansión: de 1961 a 1965. Sin embargo, inclusive esa correlación es tan baja que sugiere que los incrementos en la participación no beneficiaron a ningún partido en especial en detrimento de los otros. El fuerte aumento de la participación electoral en Chile fue acompañado por un aumento correspondiente en la capacidad de los altamente organizados partidos políticos para captar a los votantes agregados a las listas. A su vez, esto significó que las tendencias políticas fundamentales de la sociedad chilena se mantuvieron muy estables a lo largo del tiempo. Los desplazamientos que tuvieron lugar fueron más el resultado de cambios en las coaliciones, como por ejemplo el apoyo de la derecha a los demócratas cristianos en 1964 (con su vuelco en la elección de 1965), que de las fluctuaciones de un electorado nuevo y amorfo. Y dichos cambios se relacionan con la inestabilidad del centro en el polarizado sistema de partidos chileno y no afectan mucho la estabilidad de los votos de izquierda.¹⁶

Tal vez el indicador más dramático del carácter mítico de la afirmación de que existe una fuerte correlación entre la expansión del sufragio y el voto de izquierda, es el hecho de que Salvador Allende sólo recibió en 1970 el 13% de los nuevos votantes que fueron añadidos a las listas entre 1964 y 1970; el grueso de los nuevos electores apoyó la candidatura de Arturo Alessandri.¹⁷ Esto explica en gran medida el hecho de que Allende recibiera en 1970 un porcentaje menor del voto total del que recibió en la elección presidencial de 1964. En realidad, lo notable acerca de los significativos incrementos de la participación electoral en los últimos cuarenta años es lo poco que cambiaron las partes relativas del voto recibidas por

¹⁶ Para una discusión sobre el sistema de partidos chileno, véase Arturo Valenzuela, *The Breakdown of Democratic Regimes: Chile* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1978), capítulo 1.

¹⁷ *Ibid.*, p. 39.

los principales partidos políticos. Si bien, como muestra el cuadro 3, la izquierda fue incrementando su caudal electoral respecto de la derecha, la volubilidad política chilena puede encontrarse en los partidos de centro y no en los dos extremos del espectro.

Cuadro 2

CORRELACIONES ENTRE LOS VOTOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS CHILENOS Y EL INCREMENTO DEL CAUDAL ELECTORAL EN DIVERSOS PERÍODOS

<i>Partidos</i>	<i>Incremento electoral</i>				
	<i>Incremento de 1957 a 1961</i>	<i>Incremento de 1961 a 1965</i>	<i>Incremento de 1961 a 1969</i>	<i>Incremento de 1961 a 1973</i>	<i>Incremento de 1969 a 1973</i>
Comunista	.40	.08	.04	-.10	-.01
Socialista	.11	.04	.12	.13	.09
Radical	.08	-.13	-.17	—	—
Demócrata Cristiano	-.11	.25	-.12	.06	-.09
Conservador	-.15	-.08	—	—	—
Liberal	-.08	-.16	—	—	—
Nacional	—	—	.05	.21	-.07
N=287					

NOTA: El Partido Nacional se formó mediante la fusión de los partidos conservador y liberal. Los resultados obtenidos por el Partido Radical no se indican después de 1969 debido a la ruptura del mismo. Las correlaciones son coeficientes de correlación de Pearson simple.

FUENTE: Calculado sobre la base de información electoral disponible en la Dirección del Registro Electoral, Santiago, Chile.

Cuadro 3

PORCENTAJE DE VOTOS RECIBIDOS POR LOS PARTIDOS DE DERECHA, CENTRO E IZQUIERDA EN LAS ELECCIONES PARA EL CONGRESO CHILENO DE 1937 A 1973. ELECCIONES DE DIPUTADOS. VOTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE VOTOS

	1937	1941	1945	1949	1953	1957	1961	1965	1969	1973	Sig.
DERECHA											
(Conservador, Liberal, Nacional después de 1965)	42.0	31.2	43.7	42.0	25.3	33.0	30.4	12.5	20.0	21.3	30.1
CENTRO											
(Radical, Falange Dem. Cristiano, Laborista, Agrario)	28.1	32.1	27.9	46.7	43.0	44.3	43.7	55.6	42.8	32.8	39.7
IZQUIERDA											
(Socialista, Comunista)	15.4	33.9	23.1	9.4	14.2	10.7	22.1	22.7	28.1	34.9	21.5
OTROS	14.5	2.8	5.3	1.9	17.5	12.0	3.8	9.2	9.1	11.0	8.7

FUENTE: Dirección del Registro Electoral, Santiago, Chile.

La falta de una clara relación entre expansión del sufragio y estabilidad del electorado de izquierda a lo largo del tiempo, plantea cuestiones acerca del correspondiente presupuesto de que la izquierda se fortalece gracias a su capacidad para dirigir apelaciones demagógicas a la mayoría de los ciudadanos pobres del país. De hecho, la impresionante investigación de Alejandro Portes deja efectivamente fuera del juego a las teorías que atribuyen el voto de izquierdas en Chile a sectores desposeídos o relativamente imprevisores.¹⁸ Portes muestra que cuanto menor es el ingreso y el estatus ocupacional de los consultados en vecindarios de clase obrera, tanto menor la probabilidad de que voten por la izquierda. La inestabilidad del estatus y la frustración social tampoco se asocian con el voto a los partidos marxistas. Los ciudadanos más humildes y más frustrados muestran, por

¹⁸ Véase Alejandro Portes, "Occupation and Lower-Class Political Orientations in Chile", en Arturo Valenzuela y J. Samuel Valenzuela, eds., *Chile: Politics and Society* (New Brunswick, N.J.: Transaction Books, 1976).

cierto, niveles de voto izquierdista que son "bastante similares a los que se encuentran en la categoría más alta y menos frustrada: los servicios intermedios y los 'cuellos blancos'".¹⁹ La investigación de Portes señala que los obreros que están muy integrados a la comunidad y tienen las ocupaciones industriales mejor pagadas, votarán más probablemente por la izquierda que los que se encuentran en los márgenes de la sociedad.

Las conclusiones de esta investigación se apoyan en estudios efectuados en otros países latinoamericanos.²⁰ También se confirman con investigaciones europeas. El trabajo de Richard Hamilton sobre la clase trabajadora francesa demuestra concluyentemente que los niveles más altos de ingreso en los obreros de áreas industriales no están vinculados a un descenso del apoyo al Partido Comunista.²¹ El autor arguye que el ascenso de la fuerza de la izquierda en Francia es resultado directo de un proceso de modernización que ha incorporado un número creciente de trabajadores a los empleos industriales mejor pagados. La significativa mejoría de su estándar de vida no altera el hecho de que ingresan en un ambiente donde el sindicato vinculado al comunismo es un agente de socialización clave, que proporciona el grupo político crítico de referencia, que a su vez contribuye a determinar las lealtades políticas. Con su extraordinario crecimiento y desarrollo en el período de posguerra, la experiencia francesa contradice, por cierto, la opinión simplista de que el desarrollo económico creará, por sí solo, las reglas básicas de una política consensual, opuesta a una política clasista.

Mito núm. 2: El sistema de partidos chileno está constituido por cuadros y militantes que se beneficiaron con el sistema anterior pero que están poco arraigados en la sociedad.

Caracterizar el sistema de partidos chileno como meras maquinaciones de unos pocos militantes es negar el desarrollo, llevado a cabo durante varias generaciones, de un sistema de partidos profundamente arraigado en la sociedad, en el cual los líderes no sólo estructuran alternativas políticas sino que convocan y responden a tendencias más básicas e históricamente definidas del electorado. Elaboraremos más adelante esta relación compleja y dialéctica. En este momento es necesario hacer algunas observaciones acerca de la historicidad de las alternativas partidarias en Chile y de su importancia para la creación de mecanismos permanentes de identificación partidaria, es decir, lo que llamaremos "panorama político" difícil de suprimir.

¹⁹ *Idem.*, p. 217.

²⁰ Véase, por ejemplo, Alejandro Portes, "Urbanization and Politics in Latin America", en *Social Science Quarterly* 52, núm. 3, diciembre de 1971, en donde discute no sólo su propio trabajo sino además el de estudiosos que señalan consecuentemente hallazgos semejantes a partir de investigaciones realizadas en otros medios latinoamericanos.

²¹ Richard Hamilton, *Affluence and the French Worker in the Fourth Republic* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1967).

A. La creación de un panorama político

La base para la formación de partidos se encuentra en la presencia de una serie de segmentaciones históricas, sociales e ideológicas en una sociedad nacional, que desarrolla polaridades alrededor de las cuales se asocian fracciones de la élite política y grupos de militantes.²² Dos segmentaciones generativas fundamentales han actuado en Chile para la creación de partidos. Estado *versus* Iglesia y trabajador *versus* empleador. En cierto momento del siglo XIX pareció que una polaridad centro *versus* periferia también tendría significación. Sin embargo, cuando la fragmentación se aquietó, se hizo evidente que todos los partidos estaban sometidos a la autoridad del gobierno central, nacional, y que los movimientos de oposición con base regional eran solamente un recurso de las élites nacionales que estaban fuera del poder para aumentar su fuerza opositora en una contienda por el control de la nación.²³

Los tres partidos centenarios de Chile —el Conservador, el Liberal y el Radical— tienen sus raíces en las diferencias de opinión de la élite que cristalizaron en el segundo gobierno de Manuel Montt (1856-1861). La segmentación generativa era Estado *versus* Iglesia, aun cuando en la época pareció que la reacción contra el poder centralizador del Estado provocaba también un conflicto del centro contra la periferia. El Partido Conservador, originalmente dominado por sentimientos ultramontanos, surgió para defender la autoridad y los intereses de la Iglesia, mientras que el Partido Radical se convirtió en ardiente defensor del anticlericalismo. Los liberales abogaban fundamentalmente por una sociedad secular y por la autoridad del Estado, y sin embargo se distinguían claramente de los radicales por el hecho de que su anticlericalismo era moderado. Los liberales, por lo tanto, se colocaron en el centro de la política decimonónica, realizando alianzas de conveniencia tanto con conservadores como con radicales. Esta constelación partidaria de tres puntas, diferente de la puramente bipolar (conservadores *versus* liberales, como se produjo en otros países latinoamericanos como Colombia), fue algo accidental. Sin embargo, reflejó claramente el proceso de construcción del Estado y la nación durante el siglo XIX en un país abrumadoramente católico.

Los tres partidos mencionados fueron, utilizando las palabras de Duverger, de "creación parlamentaria". Surgieron de controversias y debates centrados en los círculos congresionales y en los cenáculos intelectuales estrechamente vinculados a aquéllos. Los partidos de izquierda, en cambio, como fue el caso prácticamente en todas partes, fueron partidos de "crea-

²² Tomamos la noción de segmentaciones generadoras de partidos de Seymour Martin Lipset y Stein Rokkan, "Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments", en Lipset y Rokkan, eds., *Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives* (Nueva York: The Free Press, 1967).

²³ Esta sección forma parte de *The Origins of Democracy: the Chilean Case in Comparative Perspective* de Arturo Valenzuela y J. Samuel Valenzuela, de próxima publicación en Cambridge University Press.

ción externa": sus orígenes sólo pueden comprenderse en conjunción con el difícil proceso de construcción del movimiento obrero.²⁴ Por lo tanto surgieron de la polaridad obrero *versus* patrón.

La historia de los partidos de la clase obrera indica, ciertamente, que los líderes y militantes que lograron formar la columna vertebral de la estructura sindical nacional, fueron los mismos que pudieron crear los partidos que se convirtieron en principal expresión de los adherentes de clase obrera organizada. Naturalmente, estos partidos diversificaron considerablemente con el tiempo sus grupos de apoyo, especialmente en procesos políticos con contiendas electorales regulares.

Por razones que no pueden ser completamente explicadas aquí, Chile desarrolló, a diferencia de otras naciones latinoamericanas, partidos comunista y socialista en conjunción con su movimiento sindical.²⁵ Será suficiente decir que esto fue el resultado de una compleja cadena de acontecimientos, en parte accidentales y en parte condicionados por un contexto de oportunidades políticas que favoreció a los militantes revolucionarios en el movimiento sindical.

Dicho contexto incluía, en primer lugar, una respuesta altamente represiva a los trabajadores cada vez que éstos se organizaban para presentar demandas concretas. En tales circunstancias, la dirigencia ideológicamente centrista no lograba obtener el apoyo obrero. No podía mostrar ningún resultado tangible de sus esfuerzos de dirección y carecía de una explicación ideológica convincente de su falta de éxito. La víctima primera y más importante de este contorno represivo fue la dirección sindical vinculada al Partido Democrático, que era ideológicamente de centro. La extensa ola de represión antisindical, inmediatamente posterior a la matanza de Iquique de 1907, limitó la acción de aquellos dirigentes a las organizaciones de ayuda mutua, relativamente inefectivas y que no constituían un espacio para tratativas con los empleadores.

El segundo aspecto en importancia de este contexto de oportunidad política fue la existencia de un amplio margen de libertad para los trabajadores que se organizaban fuera del lugar de trabajo. Esto significó que los primeros líderes sindicales pudieron publicar periódicos, convocar a manifestaciones, presentar candidatos para las elecciones regionales y locales, discutir públicamente con las figuras políticas importantes, etcétera. En otras palabras, si bien eran reprimidos cuando pretendían organizarse en el nivel industrial, los líderes sindicales radicalizados dispusieron de amplias oportunidades para dar a conocer sus explicaciones de dicha represión junto con su mensaje revolucionario y, eventualmente, articular

²⁴ Véase Maurice Duverger, *Les partis politiques* (París: Armand Colin, 1951), pp. 2-15.

²⁵ Para un estudio acerca del proceso histórico que llevó a la formación del movimiento obrero chileno asociado con los partidos Comunista y Socialista, véase J. Samuel Valenzuela, "Labor Movement Formation and Politics: the Chilean and French Cases in Comparative Perspective, 1850-1950", tesis no publicada, Columbia University, 1979.

organizaciones en parte políticas y en parte sociales en un movimiento laboral embrionario.

La consolidación de las organizaciones del movimiento obrero bajo la dirección de los comunistas y los socialistas se llevó a cabo en los años treinta, cuando el Estado obligó a los empresarios a reconocer a los líderes sindicales a nivel de la fábrica mediante la aplicación de las leyes laborales de 1924. Este proceso culminó durante el gobierno del Frente Popular que llegó al poder con las elecciones presidenciales de 1938.²⁶ Así, a finales de los años treinta, tanto los socialistas como los comunistas habían conquistado importantes posiciones establecidas en el movimiento obrero, convirtiéndose ambos partidos en la principal expresión política de la clase obrera urbana organizada de Chile. Con la formación exitosa de estos partidos, el sistema chileno de partidos abarcó toda la gama del espectro ideológico a lo largo de la separación trabajador-empresario.

El problema de la polarización entre la Iglesia y el Estado así como entre el obrero y el empresario se imbricó estrechamente dentro de las dimensiones interrelacionadas —para emplear el término de Sartori— del sistema de partidos chileno.²⁷

El surgimiento de los primeros partidos obreros no contribuyó a la formación de partidos que respondieran a los intereses de los empleadores: este papel fue asumido por los tres partidos tradicionales. Sin embargo, esto último no fue realizado sin ambigüedades puesto que las controversias que los dividían y la lucha por obtener ventajas electorales los indujeron a procurarse alianzas con las direcciones de los nacientes partidos de la clase obrera. A pesar de algunos calculados esfuerzos del Partido Conservador para capitalizar el surgimiento de los movimientos de clase obrera, las alianzas típicas que cristalizaron fueron entre las direcciones de la clase obrera y los sectores anticlericales de la élite. Tanto el Frente Popular como la Unidad Popular fueron coaliciones forjadas mediante la reunificación de los antiguos socios del bloque anticlerical, una alianza segura por su anticlericalismo pero amenazada por las posiciones diferentes respecto de la polaridad trabajador-empleador. Esta amenaza se manifestó en las divisiones que plagaron a los radicales. Y dentro de lo que por comodidad podría ser denominado bloque cristiano, la división del Partido Conservador que en los años treinta dio nacimiento a la Falange expresó el desarrollo de nuevas fuerzas, forjadas dentro del catolicismo romano pero que adoptaban una posición más progresista respecto de la segmentación tra-

²⁶ Para una apreciación general de las características del marco legal de las relaciones de trabajo chilenas así como una breve consideración acerca de la manera en que los sindicalistas comunistas lo aceptaron, véase J. Samuel Valenzuela, "The Chilean Labor Movement: The Institutionalization of Conflict", en Arturo Valenzuela y J. Samuel Valenzuela, eds., *op. cit.* Para un análisis del gobierno del Frente Popular, véase John R. Stevenson, *The Chilean Popular Front* (Filadelfia: University of Pennsylvania Press, 1942).

²⁷ Giovanni Sartori, *Parties and Party systems: A Framework for Analysis* (N. Y.: Cambridge University Press, 1976).

bajador-empleador. Como es sabido, la Falange se convirtió en Partido Demócrata Cristiano a mediados de los años cincuenta. El entrelazamiento de las dos segmentaciones generativas, junto con las vicisitudes de la formación del movimiento obrero que radicalizaron a su dirección y a los partidos vinculados a él, dieron origen, en consecuencia, al sistema de partidos chileno del siglo xx. Este proceso fue en gran medida independiente de los aumentos y disminuciones del tamaño del electorado, puesto que ese electorado poseía, ya en la segunda mitad del siglo xix, la diversificación mínima requerida para reflejar el impulso hacia la formación de los partidos obreros. Si éste no hubiera sido el caso, los partidos obreros se habrían formado de todos modos, pero no se hubieran distinguido del movimiento sindical. Habrían quedado completamente apoyados en la sociedad civil, y no hubieran desarrollado tan tempranamente sus actividades electorales con todo lo que esto significa en términos de construcción de la organización y de diversificación de sus caudales electorales.

Lipset y Rokkan señalan que, una vez formado, todo sistema nacional de partidos queda congelado en su lugar.²⁸ La imagen de la congelación es, sin embargo, algo exagerada. A lo largo del tiempo se producen cambios. En el caso chileno (lo mismo que en el plano internacional), el cambio más importante de las décadas recientes ha sido la disminución —aunque no la desaparición— de la importancia de la polaridad Estado *versus* Iglesia. Este fenómeno ha sido acompañado por un énfasis de la segmentación trabajador *versus* empleador como criterio principal para evaluar los compromisos ideológicos básicos de los diversos partidos. En este contexto de importancia disminuida de la polaridad Estado *versus* Iglesia, los partidos Conservador y Liberal pasaron a ser virtualmente indistinguibles en virtud de su posición común respecto de la dimensión trabajador-empleador; así, tendieron a fusionarse luego de los pobres resultados obtenidos en las elecciones al Congreso de 1965. Contribuyó a esta fusión el hecho de que los cambios de la Iglesia católica chilena, que reflejaban a los producidos en las fracciones más liberales de la Iglesia internacional, habían quebrado la estrecha asociación entre el Partido Conservador y el clero. Los demócratas cristianos resultaron claramente favorecidos por esta disociación, y si bien son por lo común considerados, no sin razón, como la principal corriente política aliada a la jerarquía, esto no debería oscurecer el hecho de que los cambios del pensamiento socialcatólico hacían de dicha relación algo muy diferente de la que existía anteriormente entre los obispos ultramontanos y una élite conservadora ligada a la tradición. Por lo común, existe un amplio consenso acerca de las líneas generales básicas de la separación entre la Iglesia y el Estado.

De todos modos, aun cuando la imagen del congelamiento es demasiado extrema, capta los contornos de una importante realidad, es decir, que la característica descollante del sistema de partidos es, una vez formado, su relativa solidez, su notable permanencia. La disminución de la pola-

²⁸ Lipset y Rokkan, *op. cit.*, pp. 50-54.

alidad Estado *versus* Iglesia ha dejado al sistema de partidos chileno con dos partidos ubicados en el centro del *continuum* ideológico izquierda-derecha, uno proveniente del bloque "cristiano" y el otro del anticlerical. Pese a ello, los demócratas cristianos y los radicales continuaron existiendo como partidos separados en el proceso político chileno anterior a 1970, subrayando los símbolos que los separaban, compitiendo por el control de las organizaciones de profesionales de cuello blanco que proporcionan una importante base social del voto de centro, y maniobrando para lograr alianzas que excluyan al rival. Por lo general, aun cuando los dos partidos (incluidas todas las facciones de los radicales) se encuentran en una misma posición opositora al gobierno militar, existe entre los principales líderes de ambas partes un permanente subrayar de la importancia de mantener identidades separadas.²⁹ Debe señalarse que en el contexto de un sistema de partidos caracterizado —para utilizar la tipología de Sartori— por una extrema polarización, y este es evidentemente el caso chileno, los partidos de centro son particularmente vulnerables a cambios en los caudales electorales, inclusive si el voto centrista es relativamente constante. Esto agudiza la competitividad entre radicales y demócratas cristianos.

La solidez del sistema de partidos no es sólo función del hecho de que cada partido constituye una organización que sigue existiendo en circunstancias cambiantes de sus militantes y líderes, si bien éste es, por cierto, un factor de primera importancia. Dicha solidez es también función del hecho de que un sistema de partidos bien desarrollado genera de uno a otro extremo de la nación un "panorama político" para la ciudadanía. Este "panorama" contiene varios componentes; en primer lugar, una conciencia de las polaridades que generan las alternativas partidarias, junto con un sentido de autoidentificación en algún punto del *continuum* que separa los extremos. En el siglo xx, y por cierto en Chile, la polaridad más importante es la que separa izquierda y derecha, manifestación del predominio de la segmentación trabajador-empleador y de su acción en ideologías de reconocimiento y poder de convocatoria globales. En segundo lugar,

²⁹ Es poco probable que el electorado de los demócratas cristianos y de los radicales impida una fusión de los partidos centristas inclinándose masivamente a la derecha o a la izquierda. Sin embargo, esta fusión está destinada a toparse con gran resistencia entre los dirigentes de ambos partidos y es, por lo tanto, improbable. No obstante, si los demócratas cristianos abandonaran la referencia religiosa de su denominación política, los radicales tendrían dificultades, en el contexto de un posible Chile democrático futuro, para conservar su electorado subrayando su laicismo, en vista de que los demócratas cristianos ya han tomado posesión del centro. El actual intento de los dirigentes del Partido Radical de desarrollar un programa "socialdemócrata" es una expresión del esfuerzo por evitar tal eventualidad situando al partido claramente a la izquierda de los cristianos demócratas, esto es, para diferenciar notablemente a los dos partidos en términos de izquierda-derecha y no en términos de anticlerical-clerical. Paradójicamente, los dirigentes democristianos pueden acoger favorablemente tal intento como medio de desarrollar un interlocutor no marxista a su izquierda.

la conciencia de que existe un conjunto de alternativas partidarias ubicadas en varios puntos de la polaridad dominante, además de un sentimiento más o menos desarrollado de identificación con partidos y siglas partidarias específicos. Y en tercero y último lugar, una conciencia de que existe un conjunto de líderes políticos vinculados con los diversos partidos, un factor de reconocimiento de nombres debido a que dichos líderes han participado abiertamente en campañas electorales de importancia nacional, o bien han ocupado puestos muy visibles en el gobierno. Cuanto más desarrollado está el sistema de partidos, tanto más sólidamente se establece el "panorama político". Y como todo sistema de partidos se desarrolla principalmente a través de contiendas electorales regulares, puede decirse con razonable certeza que el "panorama político" chileno está firmemente atrincherado en la mente de la ciudadanía, una razón nada despreciable de la estabilidad del voto en las tres décadas que precedieron al pronunciamiento* militar de 1973.

Las pruebas de esta estabilidad de los partidos chilenos pueden advertirse inmediatamente en la continuidad de las segmentaciones electorales entre izquierda, centro y derecha a lo largo de varias décadas. Nos hemos referido a ello en este mismo artículo y puede observarse en el cuadro 3. Es verdaderamente notable que, a pesar de la enorme alza política de los años de Allende, los resultados de la elección al Congreso de 1973 hayan sido prácticamente idénticos a los de la elección de 1969.³⁰

La continuidad puede verse también en los análisis de los escrutinios electorales chilenos, como el realizado por James Prothro y Patricio Chaparro, que muestra que entre 1958 y 1970 hubo poco cambio en las divisiones ideológicas del electorado.³¹ Lo mismo puede ser apreciado en el análisis de los datos electorales que indica el cuadro 4. El cuadro muestra los coeficientes de correlación simple entre el voto por los partidos chilenos en la elección municipal durante la administración conservadora de Alessandri, al comienzo de la gran expansión del sufragio de los años sesenta, y el voto por los mismos partidos en 1971, la última elección municipal que tuvo lugar durante el gobierno de la Unidad Popular. Entre dichos

* En español en el original. [T.]

³⁰ Véase Arturo Valenzuela, *op. cit.*, cuadro 27, para un desglose completo de los votos recibidos por los diferentes partidos en las elecciones legislativas de 1969 y de 1973. Los comunistas, los demócratas cristianos y los nacionalistas obtuvieron prácticamente la misma proporción de los votos totales; estos partidos fueron apoyados por las dos terceras partes del electorado. Los socialistas ganaron un 4,2% (debido principalmente al hecho de que un socialista era presidente), y los radicales perdieron sufragios en la misma proporción (como resultado de la división del partido en tres grupos, que recibieron en total 5,7% menos votos que el 13% que el partido unificado obtuvo en las elecciones de 1969).

³¹ James W. Prothro y Patricio E. Chaparro, "Public Opinion and the Movement of Chilean Government to the Left", en Arturo Valenzuela y J. Samuel Valenzuela, eds., *op. cit.* Estos autores sostienen que el cambio hacia la izquierda en las coaliciones gubernamentales resultó de cambios en los alineamientos partidistas y no de un viraje a la izquierda de la opinión pública.

años, los votantes aumentaron de 2 a 2.8 millones, mientras el porcentaje de votantes respecto de la población total pasó del 20 al 28%. Los coeficientes de correlación fueron calculados con la comuna como unidad de análisis de la nación como conjunto, para ocho regiones que representan diversidades ecológicas significativas y para las cuarenta mayores comunas del país, con más de 50 mil habitantes.

Cuadro 4

CORRELACIONES ENTRE LOS VOTOS OBTENIDOS POR LOS PRINCIPALES PARTIDOS CHILENOS EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES DE 1963 Y 1971, POR COMUNAS, EN LA NACIÓN, LOS PRINCIPALES CENTROS URBANOS Y OCHO REGIONES

	<i>Comunista</i>	<i>Socialista</i>	<i>Radical</i>	<i>Demócrata Cristiano</i>	<i>Nacional</i>
Nación	.84	.53	.45	.27	.72
Principales centros urbanos	.85	.39	.82	.49	.71
Región I Tarapaca-Coquimbo	.83	.60	.43	.47	.65
Región II Aconcagua-Valparaíso	.80	.60	.67	.27	.73
Región III Santiago	.83	.22	.55	.23	.64
Región IV O'Higgins-Nuble	.74	.60	.42	.17	.73
Región V Concepción-Arauco	.72	.59	.47	.69	.70
Región VI Bío-Bío-Cautín	.86	.28	.33	.03	.35
Región VII Valdivia-Chiloé	.57	.43	.05	.12	.60
Región VIII Aysén-Magallanes	.67	.60	.24	.93	.93
N=287					

NOTA: Los votos de los partidos conservador y liberal fueron sumados en la elección de 1963. Los "principales centros urbanos" son aquellos cuya población tiene más de 50 mil habitantes, es decir, un total de 40 comunas.

FUENTE: Resultados electorales disponibles en la Dirección del Registro Electoral, Santiago, Chile.

La estabilidad del voto por los dos partidos en los extremos del espectro político fue muy alta, con una correlación de .84 para los comunistas y de .72 para los nacionales. Los coeficientes también fueron altos para los socialistas y radicales, mientras que los centristas demócratas cristianos, el último partido surgido y que más se había beneficiado con el cambio electoral de los años sesenta, mostró la correlación más baja, .27. De todos modos, el coeficiente de correlación para el voto por los demócratas cristianos en 1963 y 1971 en las grandes ciudades fue más alto, .49, y en las regiones I, V y VIII alcanzó a .47, .69 y .93 respectivamente. Pese al significativo cambio que tuvo lugar en Chile entre las administraciones de Alessandri y Allende, los partidos chilenos muestran una continuidad considerable en sus bases geográficas.

B. *Las relaciones dialécticas entre militantes y seguidores*

La afirmación de que existe permanencia en el paisaje político no debe ser interpretada en el sentido de que hay una relación estricta o mecánica entre caudales electorales y direcciones partidarias. En todas las sociedades hay a menudo una gran diferencia entre los líderes, los militantes y los electorados de los partidos. La dirección del partido, y en menor medida los militantes del partido, articulan, formulan y organizan alternativas programáticas que presentan al electorado y vinculan a una visión ideológica más o menos coherente. La historia tanto del Partido Comunista como del Partido Socialista chilenos proporciona excelentes ejemplos de esto. El gran cambio de la estrategia comunista en 1935 —de un rechazo a las coaliciones con otros grupos a una aceptación del frente popular—, fue con toda evidencia una decisión de la dirección que muy poco tenía que ver con los sentimientos del electorado del Partido Comunista. Tampoco puede decirse que tales cambios tuvieran algo que ver con las frecuentes divisiones en el socialismo chileno o con el carácter cambiante de la orientación programática del partido a lo largo del tiempo, como se vio más recientemente en el congreso chileno de 1967.

No todas las fracciones del electorado se sienten totalmente representadas por las alternativas planteadas por las diversas direcciones partidarias. Más aún, aunque todos los partidos obtienen cierta parte de sus votos de adherentes que a lo largo del tiempo se identifican con las siglas del partido, no puede decirse que estos adherentes regulares tengan una orientación completamente homogénea, ni que tengan completa conciencia de todas las controversias en que se embarcan militantes y líderes, ni que haya un total acuerdo con las orientaciones imprimidas al partido por sus dirigentes y militantes. Además, debe señalarse que las decisiones políticas y las orientaciones generales de los líderes y militantes del partido pueden producir un efecto muy importante en la determinación de los sentimientos y orientaciones de los adherentes. En realidad, las élites de los partidos trazan colectivamente los parámetros acerca de los temas que serán

discutidos públicamente y pueden, en consecuencia, producir un efecto considerable en la mayor o menor polarización de la opinión de un público de masas. No obstante, la relación entre direcciones partidarias y adherentes electorales es dialéctica: la dirección no puede salirse completamente de tono respecto de los sentimientos del electorado sin perder finalmente su apoyo. En otras palabras, las orientaciones de los adherentes electorales de los diversos partidos presionan sobre las decisiones de las élites partidarias y de los cuadros.

Dada la naturaleza dialéctica de la relación entre electorado y direcciones partidarias, una ciudadanía consensual (como la que existe en Estados Unidos) no otorga espacio a direcciones partidarias marxistas. En este caso, la obligación de tener que edificar un apoyo electoral efectivo sofoca el desarrollo de opciones partidarias que se aparten sustancialmente de las orientaciones básicas sostenidas por la mayoría.³²

Pese a las esperanzas que puedan tener los funcionarios del gobierno, resulta difícil avizorar el desarrollo de una ciudadanía consensual en Chile en el futuro previsible. Más que considerar a Estados Unidos, es mejor pensar en el caso español para obtener una indicación más confiable de lo que puede ocurrir en el futuro en Chile en condiciones de apertura democrática. Analizando los datos, Juan Linz señala que después de casi cuatro décadas de gobierno de Franco en España, el pueblo muestra todavía una considerable dispersión a lo largo del *continuum* izquierda-derecha. Esto significa que las direcciones partidarias ubicadas a lo largo de este *continuum* ideológico pueden encontrar una fracción del electorado que responda positivamente a sus opciones programáticas y convocatorias simbólicas. Por otra parte, en un proceso que muestra la importancia y relativa independencia de las formulaciones de las direcciones partidarias, Juan Linz señala también —basándose en el análisis de los datos— que la polarización de las autoidentificaciones públicas a lo largo del *continuum* izquierda-derecha aumenta una vez que la transición democrática permite el afloramiento o la formación de organizaciones partidarias y la difusión de sus mensajes ideológicos y programáticos.³³ Es probable que esta experiencia se repita en el caso chileno. Probablemente el público de masas

³² Acerca del consenso de la ciudadanía norteamericana, véase Robert Dahl, *Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consensus* (Chicago: Rand McNally and Co., 1967), en particular pp. 329-337. Por supuesto, además de este consenso mayoritario en torno a lo fundamental, los procedimientos y las divisiones institucionales y administrativas militan en contra del éxito de líderes políticos con opiniones desviadas.

³³ Véase Juan Linz, "The New Spanish Party System", documento manuscrito, cuadro 7. Los datos son difíciles de interpretar, sin embargo, ya que es probable que las primeras encuestas realizadas inmediatamente después de la muerte de Franco y antes de la legalización del Partido Comunista subestimen la importancia del electorado que se sitúa a sí mismo a la izquierda. No obstante, la extensión es apreciable: de julio de 1976 a julio de 1979, el porcentaje de respuestas en una muestra nacional que se colocan a la izquierda aumentó de 18 a 41, en tanto que las que se sitúan en el centro disminuyó de 38 a 30 y las de la derecha de 22 a 13.

chileno proporcione un núcleo de apoyo a las direcciones partidarias que cubren en toda su extensión el *continuum* izquierda-derecha, y es probable que aumente su polarización cuando el debate público se reanude.

C. Gobierno autoritario y persistencia del panorama político

El panorama político es más o menos impermeable al cambio una vez que ha quedado firmemente establecido. Los períodos de gobierno autoritario, por más largos que sean, poco pueden hacer para socavar esa situación. La idea de que un gobierno autoritario puede comenzar de nuevo y producir una "nueva generación de ciudadanos", para los cuales el pasado sea mera historia, podrá ser atractiva para los gobernantes autoritarios pero va a contracorriente de la obstinada persistencia de ese mismo pasado.

Naturalmente, hasta ahora no pueden extraerse del caso chileno evidencias firmes de la durabilidad de las vinculaciones de la ciudadanía al "panorama político" preexistente. No dispondremos de dicha evidencia hasta que el actual gobierno autoritario ceda el paso, si es que lo hace, a una democracia nuevamente en funcionamiento. De todos modos, podemos examinar otros casos para establecer el grado de continuidad del "panorama político" a la luz de sus tres elementos constitutivos.

Una característica de la mayoría de las situaciones autoritarias es la congelación del desarrollo de reconocimiento de nombres de nuevos líderes vinculados a los partidos de orientación democrática. Se trata de una consecuencia inesperada de la eliminación de las contiendas electorales y contribuye a explicar la retención en la mente pública de los líderes más importantes de los partidos preexistentes como principales alternativas a los gobernantes autoritarios. Cuando la política democrática retorna a la nación, el liderazgo preexistente es vuelto a colocar en el centro de la escena porque el nuevo liderazgo carece de los nombres reconocidos necesarios para tomar el lugar de aquél. Por esta razón Víctor Raúl Haya de la Torre, José María Velasco Ibarra, Juan Domingo Perón, Ricardo Balbín, Víctor Paz Estenssoro, Juan Lechín, etcétera (es tan larga la lista en América Latina) retienen sus posiciones como figuras políticas centrales de todas las aperturas democráticas de sus respectivos países.³⁴ No hace falta decir que la longevidad de los líderes es condición necesaria para que esta resurrección del liderazgo se produzca; otro factor importante —que ana-

³⁴ Una excepción significativa de esta observación puede encontrarse en el caso brasileño, ya que la situación brasileña posterior a 1964 generó una nueva dirección política civil. Sin embargo, ésta es una excepción que confirma la regla pues el gobierno militar no cerró del todo el espacio político para una dirección civil. El mero hecho de obligar a la organización de dos partidos, de celebrar elecciones y de tener un Parlamento garantiza tal espacio. Aun así, personalidades tales como Lionel Bri-zola y Miguel Arraes han podido regresar como líderes políticos hoy en día en Brasil gracias al previo reconocimiento público que se habían granjeado.

lizaremos más adelante— es que conserven un apoyo organizativo que permita el resurgimiento. Una de las grandes ventajas que tuvo Franco —de la que no dispone Pinochet— fue su relativa juventud a principios de la guerra civil española. Sobrevivió prácticamente a toda la élite política de la Segunda República.³⁵ No es una de las ironías menores de los regímenes autoritarios que el esfuerzo por desplazar a todos los políticos prohibiendo las actividades políticas dé como resultado, en definitiva, la retención del mismo conjunto de líderes políticos que los gobernantes autoritarios atacan en primer lugar.

En aquellos casos en que el régimen autoritario dura más que las direcciones partidarias, la sigla del partido permanece como algo familiar con lo que la masa del público se identifica considerablemente. La organización del partido es, por consiguiente, el conducto a través del cual la nueva generación líder puede obtener rápidamente un nombre reconocido en virtud de la visibilidad y de la presencia en los medios que se produce antes y después de la apertura democrática. Naturalmente, es importante en estos casos que los militantes del partido sostengan la organización y que produzcan un nuevo liderazgo que no esté seriamente amenazado por disensiones internas —algo que no siempre es fácil de cumplir. En otras palabras, según lo hemos señalado antes, es necesario que las direcciones y militantes partidarios organicen las alternativas ofrecidas al electorado; si no son capaces de hacerlo cuando se presente una apertura democrática la sigla del partido puede ser simplemente algo del pasado. El surgimiento de un hombre como Felipe González como líder político máximo, que capitaliza el nombre del histórico Partido Socialista Obrero Español, constituye un excelente ejemplo de este tipo de retención de un elemento del panorama político del sistema democrático que existía antes del régimen autoritario. La falta de continuidad de las siglas partidarias de centro y de derecha del espectro político, desde la Segunda República española hasta el panorama actual, refleja, en gran medida, la disolución de esas organizaciones partidarias durante los años de Franco. La consecuente proliferación de literalmente cientos de partidos, antes de las primeras elecciones nacionales, es sintomática de la falta de conductos bien estructurados para la formación de militancias y direcciones políticas en esa zona del espectro político.

La retención por parte del público de masas de una autoidentificación en el *continuum* izquierda-derecha es, sin embargo, tan importante como la retención de un sentido de autoidentificación con siglas partidarias determinadas. El análisis de los datos realizado por Juan Linz mostró que el público español tenía un sentimiento bien desarrollado de autoidentifi-

³⁵ Gil Robles es la única figura principal que haya sobrevivido a casi cuatro décadas de régimen autoritario. El regreso a Cataluña de José Taradellas tuvo una importancia simbólica y legitimadora, pero Taradellas era demasiado viejo y de salud demasiado frágil para convertirse en un factor de la constelación dirigente. Santiago Carrillo y, por supuesto, Dolores Ibarruri se remontan a la Segunda República, pero no eran figuras políticas prominentes, en particular antes del inicio de la Guerra Civil.

cación a lo largo del *continuum* izquierda-derecha, pese al prolongado gobierno de Franco, y que —como ya lo hemos señalado— se produjo un proceso de polarización luego de la difusión de los programas e ideologías de los partidos.³⁶ Es la presencia de una fracción importante del electorado con sentido de identificación con una parte del *continuum* ideológico y programático izquierda-derecha, y que al mismo tiempo no está relacionado con siglas partidarias existentes y viables, lo que crea el “espacio” para el surgimiento de nuevos partidos. Es precisamente esta situación la que está en las raíces del éxito de Adolfo Suárez cuando éste creó la Unión del Centro Democrático. Aunque al principio no fue más que una federación de muchos pequeños grupos formados para convocar al electorado de centro y de centro-derecha, la ucd se ha ido convirtiendo cada vez más en un partido completamente maduro por derecho propio, a pesar de la división en facciones.

No es fácil descubrir todos los elementos que contribuyen a la retención de un sentimiento de autoidentificación con una sigla partidaria particular o con una posición definida en el espectro ideológico izquierda-derecha. Por cierto, el hecho de que las divisiones de izquierda o derecha correspondan a divisiones ideológicas internacionales contribuye a sustentar un sentimiento de autoubicación, aun cuando exista poca participación y actividad política. Asimismo, el conocimiento de una historia política familiar, los contactos ocasionales con organizaciones civiles en las que se difunde un mensaje político, el constante proceso de evaluar todas las declaraciones públicas de las autoridades y líderes gubernamentales, militares, religiosos y civiles a la luz de criterios provenientes de las categorías políticas pre-existentes, las ocasionales frustraciones experimentadas al tratar con las autoridades del gobierno, etcétera, todo ello tiene como resultado un reforzamiento del proceso permanente de autoubicación que conserva los rasgos esenciales del “panorama político”. Por consiguiente, inclusive después de casi cuatro décadas de gobierno franquista, Juan Linz señala las siguientes correlaciones entre las votaciones de 1936 y 1977: PSOE/PSOE, .60; izquierda/comunismo, .68; Confederación Española de Derechas Autónomas/Unión del Centro Democrático, .46; derecha/Acción Popular, .38.³⁷ Por otra parte, debe señalarse que los sectores que adhieren explícitamente al pasado, hasta el punto de rechazar la instauración de instituciones democráticas, están representados en el Parlamento por un solo diputado (Blas Piñar, de Fuerza Nueva), y que —según indica Juan Linz— el electorado de la ucd se siente más próximo al Partido Comunista que a este último grupo.³⁸ De la misma manera, merece señalarse que la Coalición de Derecha Democrática dirigida por Fraga Iribarne obtuvo en 1979 solamente el 6.1% de los votos.³⁹ En consecuencia, si el proyecto político del actual gobierno es la creación de una nueva genera-

³⁶ Véase supra, nota 33.

³⁷ Juan Linz, p. 3 y cuadro 1. Todas las correlaciones son a nivel provincial.

³⁸ *Ibid.*, p. 55.

³⁹ *Ibid.*, cuadro 6.

ción de chilenos que adopten una posición de consenso ante los valores de los círculos gobernantes actuales, es conveniente notar que el parecido intento de Franco de reducir las diferencias políticas a un "legítimo contraste de pareceres" * chocó con un resonante fracaso a pesar de lo prolongado de su gobierno.

Hemos afirmado antes que el "panorama político" chileno, dada la durabilidad del anterior sistema democrático de la nación, estaba firmemente atrincherado en la mente de la ciudadanía. Es cierto que, de todos los ensayos de gobierno autoritario, el actual intento chileno fue edificado sobre la destrucción del régimen democrático más prolongado. Por esta razón, los partidos chilenos no carecían de direcciones visibles en organizaciones gubernamentales, del Congreso, municipales y civiles. Poseían, además, una larga tradición de contiendas electorales a lo largo de la nación, lo cual pudo crear un sentimiento relativamente fuerte de reconocimiento e identificación con las siglas partidarias. Y es importante señalar que los partidos chilenos se distribuían en el espectro ideológico, lo cual refuerza la importancia del *continuum* izquierda-derecha como medida para evaluar las actitudes políticas y asociar estas posiciones con siglas partidarias particulares. Por consiguiente, es fácil para el ciudadano chileno comprender las posiciones políticas expresadas en declaraciones públicas, con muchas mayor sencillez, por ejemplo, que a un venezolano. Más aún, las divisiones políticas internas corresponden muy estrechamente a las divisiones ideológicas y partidarias que existen en el nivel internacional. Los demócratas cristianos, radicales, socialistas y comunistas encuentran en Europa occidental y América Latina sus partidos y movimientos correspondientes, mientras que los actuales gobernantes autoritarios están políticamente aislados. En consecuencia, los chilenos no se encuentran en la difícil situación de los peronistas argentinos, que no encuentran ninguna correspondencia simple entre su propio movimiento y los que existen en el plano internacional.

En resumen, puede decirse que el "panorama político" chileno seguirá estando en la ciudadanía durante un largo período. No obstante, para que dicha retención sea convertida realmente en apoyo político a los partidos preexistentes en una futura apertura democrática, es necesario que las direcciones y los militantes de estos partidos conserven, a su vez, la viabilidad de las respectivas organizaciones. El grado en que consigan hacerlo no sólo preservará la organicidad del partido sino que, en cierta medida, contribuirá a conservar la actualidad del propio "panorama político". La manera en que los diferentes partidos conserven sus militancias es algo que atañe en gran medida a la articulación de los partidos con las organizaciones de la sociedad civil. Analizaremos este aspecto inmediatamente después de unos breves comentarios sobre los efectos del régimen autoritario en la estructura interna de los partidos.

* En español en el original. [1.]

Repercusión de la situación autoritaria en la estructura interna de los partidos chilenos

Es obvio que la imposición de un gobierno autoritario tiene importantes consecuencias en el funcionamiento interno de los partidos como organizaciones. Las direcciones tienen mayores dificultades para mantener los contactos con las bases, lo cual significa que las decisiones del partido son tomadas con menores consultas a la base y que las direcciones pueden encontrar muchas dificultades para legitimar tanto sus posiciones como sus decisiones. Los congresos partidarios ya no pueden realizarse abiertamente y las reuniones del partido —con el fin de evitar que se descubran— tienden a involucrar a menos personas. Los militantes en su conjunto sufren la falta de información respecto de las actividades del partido en otras zonas del país y del mundo, lo cual origina actitudes de rebelión interna contra la dirección o de simple apatía. Las limitaciones impuestas a las actividades que vinculan al partido con los elementos de masa incrementan la importancia de los grupos de estudio, que procuran la elaboración ideológica y programática en los núcleos de militantes. Paradójicamente, entonces, el esfuerzo por despolitizar la sociedad imponiendo un receso político fortalece las posiciones ideológicas dentro de los partidos debido al esfuerzo de éstos por mantener un sentimiento de identidad diferenciada.⁴⁰

Como quiera que sea, no todas estas consecuencias del gobierno autoritario en las estructuras internas de los partidos se refleja de igual manera en cada uno de ellos. La naturaleza y el grado en que los distintos partidos son afectados varían de acuerdo con tres factores: en primer lugar, la posición del gobierno ante cada partido específico; en segundo lugar, la posición de los partidos respecto del gobierno, y, finalmente, la estructura preexistente y la relativa cohesión de los partidos anterior al golpe militar de septiembre de 1973. Analicemos la situación actual de los principales partidos en relación con esas tres variables. Comenzaremos por los partidos de la derecha.

1] *La derecha*. Los partidos de derecha —el Partido Nacional lo mismo que el mucho más pequeño Partido Demócrata Radical y los electoralmente insignificantes grupúsculos fascistas, de los cuales el más prominente era Patria y Libertad— fueron declarados en “receso” mediante un decreto gubernamental.⁴¹ Esto significó, oficialmente al menos, que los partidos no podían admitir nuevos miembros, renovar sus direcciones y realizar

⁴⁰ Queremos expresar nuestro agradecimiento a nuestros colegas, a los observadores y a los líderes de partido así como a sus miembros, todos ellos chilenos, que tuvieron a bien compartir sus experiencias y observaciones con nosotros en los Estados Unidos, Europa y Chile. Por desgracia, no podemos mencionar sus nombres.

⁴¹ El “receso” fue impuesto por el decreto núm. 77 de septiembre de 1973.

reuniones sin notificarlo a las autoridades. Los sectores mencionados respondieron positivamente a esa acción del gobierno y en parte por esta razón puede decirse que los partidos de derecha han dejado en gran parte de funcionar como organizaciones. La aceptación de la prohibición gubernamental como si fuera autoimpuesta forma parte del hecho de que, con pocas excepciones, dichos sectores comparten la misma definición de la crisis chilena sostenida por los círculos del gobierno y se identifican en gran medida con el programa general del actual régimen.⁴² Como consecuencia de esta identificación, la derecha ha permanecido cerca de los círculos del poder. Además de proporcionar figuras prominentes al Consejo de Estado, a las comisiones encargadas de redactar una nueva constitución y al cuerpo diplomático, los sectores de derecha se han hecho cargo de las posiciones más importantes en la Universidad y han sido designados alcaldes en la mayoría de las municipalidades del país.⁴³

De todos modos, la identificación de la dirección derechista con el gobierno no ha sido total, situación que ha producido cierta fragmentación dentro de ella. Algunos derechistas, como Hernán Correa Letelier y Julio Subercasseaux, se han pasado abiertamente a la oposición para formar parte del llamado "Grupo de los 24", la muy visible, constitucional y legal comisión de estudios, establecida con representación de todos los partidos dentro de Chile. Forman parte de un pequeño núcleo de derecha que conserva su adhesión a los principios tradicionales de la democracia chilena y evita que se lo identifique con el gobierno. Otros, según hemos señalado antes, pueden ser caracterizados dentro de una semioposición siguiendo los términos de Linz, es decir, se trata de figuras que no están de acuerdo con aspectos específicos de la política del gobierno pero que estarían dispuestas a colaborar con éste si las condiciones fueran corregidas. Es el caso de Francisco Bulnes Sanfuentes, que actuó en el servicio diplomático pero cuyas declaraciones han subrayado por lo general el valor de un régimen democrático basado en la confrontación electoral. En cambio, Pedro Ibáñez, Sergio Onofre Jarpa y Mario Arnelo han mantenido invariable su apoyo al gobierno. Pedro Ibáñez, a pesar de sus anteriores actividades como senador, ha señalado que "la democracia es congénitamente mala".⁴⁴

En resumen, el actual gobierno autoritario ha conducido a una situación en que la derecha encuentra que gran parte de su programa y de su política ha sido llevada a cabo, pero en la cual los partidos derechistas no han

⁴² Para una elocuente entrevista con el líder principal del Partido Nacional durante el gobierno de la Unidad Popular, Sergio Onofre Jarpa, véase *Qué Pasa*, núm. 144, 25 de enero de 1974. Onofre Jarpa declara aquí claramente que el gobierno militar adoptó la línea política del Partido Nacional, y que el partido acepta gustosamente el receso político. También declara que es necesario ir más allá de las meras reformas para crear un "nuevo Estado".

⁴³ Después del golpe militar, el gobierno nombró a muchos demócratas cristianos en las alcaldías del país. Sin embargo, pronto fueron expulsados y remplazados por derechistas y por personal militar.

⁴⁴ Véase su entrevista en *Hoy*, III, núm. 124, del 5 al 11 de diciembre de 1979, p. 13.

conservado su unidad orgánica. Una buena porción del debate interno en los círculos gubernamentales, debate cuyas líneas no están claramente trazadas, es alimentado por esta fragmentación de la derecha. Dicho debate ha originado un nuevo prisma de grupos de derecha, en los cuales hay escasa presencia de la antigua dirección de la derecha política. Debido a la relativa dispersión de la derecha, ésta encontrará dificultades para rearticular sus cuadros y presentar una convocatoria coherente y unificada en el caso eventual de una apertura democrática. Esta dispersión es la consecuencia inevitable de la identificación de dichos partidos con un gobierno que elude la política y condena a los partidos. Evidentemente plantea problemas para un futuro democrático. Sin una organización electoral de derecha, el sistema de partidos chileno corre el riesgo de ser "argentinizado", con una derecha volcada a expedientes no electorales y alianzas con los sectores militares para llevar adelante sus intereses.

2] *Los demócratas cristianos.* Respecto de los demócratas cristianos, debe señalarse que sus principales líderes jamás aceptaron la definición dada por el gobierno actual de la crisis chilena como de régimen y sociedad, y cuestionaron desde el principio la legitimidad y validez de las tesis renovacionistas del proyecto gubernamental de largo alcance. En la nueva división entre partidos que apoyan la transformación del sistema político y partidos que siguen adhiriendo al régimen democrático anterior, los demócratas cristianos se ubican claramente en la segunda categoría.

No obstante, ellos estuvieron en primera fila en la coalición que se opuso al gobierno de la Unidad Popular y la dirección nacional del partido generalmente aceptó que el golpe militar de 1973 fue el resultado inevitable de lo que ellos consideraban como errores, ambigüedades y progresivo totalitarismo⁴⁵ de la Unidad Popular. Los demócratas cristianos fueron colocados en una situación inusual por el establecimiento del gobierno militar. Su actitud relativamente abierta al golpe militar contrastaba agudamente con la posición de los partidos de la izquierda. Pero su oposición a las

⁴⁵ No existía en absoluto unanimidad en el partido al reaccionar inicialmente a los acontecimientos de 1973. Véase en particular un documento fechado el 7 de noviembre de 1973, escrito por Radomiro Tomic, en el que analiza las divisiones en el partido. Si bien se destinaba al debate interno, el documento logró gran circulación mediante múltiples fotocopias. Véase también la declaración firmada por Bernardo Leighton, Claudio Huepe, Andrés Aylwin, Ignacio Palma, Renán Fuentealba, Fernando Sanhueza, Sergio Saavedra, Mariano Ruiz Esquide, Jorge Cash, Jorge Donoso, Belisario Velasco, Ignacio Balbotín, Florencio Ceballos, Radomiro Tomic, Waldemar Carrasco y Mariano Pennall, todos prominentes demócratas cristianos que condenaron enérgicamente el golpe militar, y manifestaron su desacuerdo con una declaración moderada de la Dirección Nacional que prácticamente aceptó la acción militar. Estas declaraciones aparecen en *Chile-América*, núm. 4, enero de 1975, pp. 43-44. *Chile-América* publicó una cronología muy útil de las relaciones entre el Partido Demócrata Cristiano y el gobierno militar durante el siguiente año y medio, que detalla la creciente oposición y confrontación entre los dos. Véase *Chile-América*, núms. 4 y 5, enero de 1975, y núms. 6 y 7, abril de 1975.

tesis renovacionistas, además de un fuerte rechazo hacia los demócratas cristianos por parte de los militares y la derecha, los colocó en un proceso de enfrentamiento con las nuevas autoridades; dicho proceso los llevó muy pronto a desarrollar vínculos cada vez mayores con sectores de la izquierda que habían planteado como prioridad política inmediata el retorno a las líneas tradicionales de la democracia constitucional.

Dada su oposición al gobierno de la Unidad Popular, las autoridades militares impusieron inicialmente al Partido Demócrata Cristiano las mismas restricciones que a los partidos de derecha, es decir, un "receso" forzado y no una prohibición completa —como la sufrida por los partidos de la coalición de la Unidad Popular.⁴⁶ Pero, a diferencia de la derecha, los demócratas cristianos nunca aceptaron este "receso". Como fuerza de oposición, trataron de conservar la vitalidad y coherencia de su red partidaria. Inevitablemente, esto significó que se sospechara que en sus reuniones "se hacía política" (una violación de la ley) y que las relaciones entre el partido y el gobierno militar se hicieran gradualmente cada vez más agrias. Pronto el partido se unió a los sectores de la Iglesia que criticaban las violaciones de los derechos humanos por parte del gobierno, las consecuencias sociales de la nueva política económica y la expulsión de sus miembros de los cargos en la administración, empresas públicas, universidades y municipalidades.⁴⁷ Algunos militantes y líderes demócratas cristianos fueron encarcelados o enviados al exilio, dentro del país o en el extranjero.⁴⁸

Finalmente, como consecuencia del descubrimiento por parte del gobierno de documentos internos escritos por los líderes máximos del partido, en los cuales se cuestionaba la legitimidad del gobierno militar al analizar los objetivos de corto y largo alcance del partido, las autoridades emitieron en marzo de 1977 un nuevo decreto declarando la "disolución"

⁴⁶ Según el mismo decreto núm. 77. Véase nota 41.

⁴⁷ Este último proceso es designado familiarmente por los demócratas cristianos como el "*salamco*" esto es, el corte de las posiciones de poder del partido rebanada por rebanada, como un salami.

En realidad, el deterioro de las relaciones entre el gobierno militar y el Partido Demócrata Cristiano empezó en el momento en que Eduardo Frei, el ex presidente democristiano, se rehusó a acompañar a los otros dos ex presidentes, Gabriel González Videla y Jorge Alessandri, a saludar a los cuatro miembros de la junta de gobierno después de la tradicional misa de Te Deum del día de la independencia, el 18 de septiembre de 1973. El general Pinochet menciona el incidente en su relato de la manera en que se planeó y ejecutó el golpe militar, y atribuye la actitud de Frei al disgusto de éste por no haber sido informado previamente del cierre del Congreso y del retiro de su vehículo oficial (Frei era en aquel momento presidente del Senado). Véase Augusto Pinochet, *El día decisivo: 11 de septiembre de 1973* (Santiago: Editorial Andrés Bello, 1979), p. 153.

⁴⁸ Una relación de los primeros arrestos de demócratas cristianos y de las reacciones de los dirigentes del partido aparece en la cronología de *Chile-América* acerca de las relaciones entre el partido y el gobierno militar, cit. supra, nota 45.

del Partido Demócrata Cristiano bajo la apariencia de una disolución de todos los partidos.⁴⁹

Como fuerza de oposición, el Partido Demócrata Cristiano goza de grandes ventajas respecto de los partidos de izquierda. Su dirección principal y sus figuras más renombradas permanecen en Chile y son citadas a menudo en la prensa. El partido posee canales de comunicación masiva —una revista semanal, una estación de radio, una editorial— y sus líderes e intelectuales escriben con frecuencia en los medios controlados por la Iglesia y en la página abierta del principal periódico. Sus dirigentes sindicales y estudiantiles son importantes figuras públicas. En consecuencia, el partido tiene muchas más facilidades que los partidos de izquierda para presentar sus mensajes al público y para mantener a sus militantes y antiguo electorado informados sobre las posiciones del partido acerca de los principales temas del momento. La estrecha relación entre el partido y la Iglesia, así como la relativa invulnerabilidad de esta última a los ataques del gobierno, ha significado que el partido (y también otros partidos, según señalaremos después) se beneficiara con la “sombra” del apoyo eclesiástico.

La relativa facilidad con que el partido ha podido actuar dentro de Chile le permitió renovar su dirección máxima, realizar frecuentes reuniones entre los líderes máximos y medios, actuales y anteriores, y llevar a cabo cierto grado de consulta con propósitos informativos con una parte significativa de las bases. Estas reuniones tienden a limitarse a pequeños grupos y parecen realizarse sólo cuando el brazo represor del gobierno afloja su presión. En la mayoría de las reuniones se pone énfasis en el análisis, el estudio y la reflexión con expertos y líderes del partido y no en la planificación de estrategias para la acción política inmediata. Las reuniones cumplen la función de mantener la lealtad al partido y la identidad partidaria, y reflejan el intento de la dirección de contrarrestar la posible influencia de las penetrantes campañas de propaganda gubernamental en las concepciones de las bases.

La presencia en Chile de los dirigentes de las dos facciones principales del partido —una más a la izquierda, la otra más a la derecha— ha permitido que el partido mantenga un constante diálogo entre ambas tendencias y conserve, o incluso fortalezca, su cohesión, mientras que las recriminaciones y divisiones acerca del papel desempeñado o no por el partido antes del golpe han cesado.

⁴⁹ Véase el texto del decreto (núm. 1 697) en *La Tercera de la Hora*, 13 de marzo de 1977, p. 2. El comentario en el periódico señala claramente que si bien la disolución es una medida tomada en contra de todos los partidos en “receso”, se dirige exclusivamente al Demócrata Cristiano pues “el Partido Nacional se disolvió *motu proprio* después de que las fuerzas armadas tomaran el poder y el Partido Radical Democrático prácticamente no existe”, p. 2.

La misma edición del 13 de marzo de 1977 del periódico reproduce íntegramente los documentos internos del Partido Demócrata Cristiano. Probablemente sea cierto que algunos de los líderes del partido deseaban dar publicidad a los documentos como medio de dar a conocer ampliamente su postura.

3] *Los partidos de izquierda.* Los partidos que constituían la Unidad Popular han soportado el embate más fuerte de la represión gubernamental y, como consecuencia, han sufrido enormemente por la dispersión de sus líderes más renombrados a lo largo de todo el mundo. Perdieron asimismo muchos experimentados dirigentes de nivel medio, que resultaban altamente visibles en los barrios, en las aldeas y en el movimiento obrero. Por consiguiente, los partidos han enfrentado enormes dificultades en la compleja tarea de reconstruir una dirección y una estructura organizativa. El problema más significativo es que el proceso de reconstrucción de una dirección interna ha llevado a cuestionar, por parte de algunas porciones de la base, la legitimidad de los nuevos líderes. También ha originado diferencias entre los líderes internos y la altamente visible dirección externa que atrae la atención de la prensa internacional y sigue desempeñando un papel crítico para trazar las posiciones del partido acerca de temas significativos y de los programas de largo alcance.

Si bien estos problemas han afectado a todos los partidos de la Unidad Popular, es importante señalar que no afectaron a todos de la misma manera. La variable crucial que explica la diferencia es el grado de cohesión anterior de la estructura interna de cada partido.

El partido socialista ha sido con toda evidencia el más afectado por la situación actual, puesto que antes de los sucesos de 1973 carecía de una dirección cohesiva y no ha desarrollado un sentido de disciplina interna.⁵⁰ El Partido Socialista ha tenido siempre una historia de rivalidades entre diferentes facciones y de gran disensión interna, la cual condujo a veces a rupturas y a la formación de nuevos partidos. Las actuales dificultades del partido pueden encontrarse ya en el Congreso de Chillán de 1967, que adoptó un programa revolucionario con el cual no estuvieron de acuerdo varios de los principales dirigentes del partido. Desde aquella fecha, y especialmente durante el gobierno de la Unidad Popular, la combatividad del partido creció considerablemente, al incorporarse nuevos miembros cuya principal característica era una adhesión a las líneas generales del programa de Chillán. Este sector del partido apoyó la elección del senador Carlos Altamirano como secretario general del partido en enero de 1971, designación que el presidente Allende también apoyó por razones complejas que se vinculan, en parte, con su estrategia, usada frecuentemente, de tratar de cooptar a los adversarios potenciales otorgándoles posiciones de responsabilidad. El liderazgo de Altamirano fue una fuente de tensiones constantes con el gobierno de Allende, y el presidente no pudo contar con la lealtad de su propio partido al tomar decisiones que implicaban acuerdos conciliatorios con la oposición. Si bien Allende nunca rompió abiertamente con Altamirano, trató siempre de apuntalar la posición de Clodomiro Almeida dentro de la dirección máxima del partido

⁵⁰ Para un análisis extenso de la crisis dentro del Partido Socialista, véase *Chile-América*, expediente titulado "La crisis en el socialismo chileno", núms. 54-55, junio de 1979, pp. 81-137.

como fuerza contrapuesta a Altamirano y como alternativa preparada para la secretaría general.

En los últimos años el Partido Socialista ha sido conmovido por la ruptura entre Almeida y Altamirano, ruptura que la ambigüedad de la herencia política de Allende ha hecho poco por resolver. Dicha ruptura desgastó las energías de los líderes y militantes del exterior, produciendo una ola de renunciaciones entre los miembros del partido. También afectó a los miembros que están en Chile, puesto que las direcciones rivales del exterior han afirmado que el apoyo de los militantes en Chile será la prueba decisiva de la legitimidad de sus respectivas posiciones.

El problema es que los esfuerzos por constituir una dirección interna única sólo ha contribuido a incrementar las disputas y la mayor fragmentación del partido. Si bien el sector originariamente vinculado a Carlos Altamirano logró en cierto momento producir una apariencia de red partidaria unificada y coordinada, su propio éxito condujo a un verdadero estallido de disputas y, al menos temporariamente, al ascenso del sector de Almeida.

Sería un error, sin embargo, culpar de estas graves dificultades solamente al partido y sus dirigentes. Los socialistas afrontan el espinoso problema de un partido básicamente democrático que intenta legitimar su dirección en una situación autoritaria. Anteriormente, las disputas por la dirección podían ser expuestas y planteadas, al menos temporariamente, en congresos del partido a los que asistían delegados elegidos por las organizaciones partidarias locales. Durante décadas, un proceso electoral más o menos abierto contribuyó a definir los pesos relativos de las distintas facciones. En cambio, como organización proscrita y sujeta a la vigilancia de los agentes del gobierno militar, el partido ha tenido que recurrir a reuniones secretas y a técnicas organizativas clandestinas. Esto ha hecho extremadamente difícil juzgar la representatividad de los nuevos grupos dirigentes que, por turno, son proclamados por una u otras de las facciones más consolidadas. Una separación significativa se ha desarrollado, por cierto, entre el grupo de los dirigentes más antiguos y los dirigentes más nuevos, inclusive jóvenes, que han logrado construir redes clandestinas. A falta de un proceso electoral interno viable, es imposible que la antigua dirección evalúe la magnitud del apoyo con que cuenta la dirección nueva; es igualmente dificultoso para la nueva dirección establecer en qué medida las bases todavía consideran a los antiguos dirigentes como verdaderos líderes de la organización.

La falta de mecanismos internos efectivos que puedan legitimar la dirección y resolver los equilibrios de poder en el partido, sumada a la falta de elecciones en la sociedad general —lo cual en épocas democráticas obligaba al partido a llegar a acuerdos con el imperativo más práctico de ganar las elecciones—, ha contribuido a exacerbar las disputas ideológicas y de facción que consumen la energía de los militantes. Esto ha originado cierto grado de parálisis que afecta las funciones organizativas y coloca al partido en desventaja al tratar con los demás partidos de la izquierda

y, en general, de la oposición. El partido existe como un gran conjunto de núcleos y una autoridad central escasamente concertada entre ellos. Existe el peligro de que la lucha ideológica y organizativa deje al partido en una situación débil para el caso de que se produzca una apertura democrática relativamente temprana. Si bien el electorado del partido no ha sido afectado significativamente, las dificultades organizativas dañarán la capacidad del partido para presentar una alternativa socialista unificada que movilice al electorado.

En cambio, el Partido Comunista, aunque severamente afectado por la represión del gobierno, ha logrado resistir el régimen autoritario con mucho mayor éxito. Su experiencia como organización clandestina en los años cincuenta, cuando el partido era ilegal, y su disciplina y cohesión internas mucho mayores, le han permitido mantener un marco organizativo con unidad de propósitos y dirección. De particular valor ha sido la organización celular del partido, la práctica de designar un Comité Central alternativo y clandestino tan pronto como el comité en vigencia asume sus funciones y la longevidad de la actual dirección del partido. Consecuentemente, el partido no enfrenta las severas dificultades que enfrentan los socialistas para legitimar su dirección y dar coherencia a sus líneas programáticas.

Los comunistas gozan también de una tremenda ventaja sobre sus rivales de la izquierda: el acceso a una gran audiencia en el país a través de las transmisiones nocturnas de dos horas diarias por onda corta, dirigidas a Chile por Radio Moscú. Estos programas no sólo transmiten comentarios sobre asuntos internos realizados por la dirección del partido en el exterior, que de esta manera mantiene sus nombres y voces ante los militantes, sino que constituyen un canal para informar sobre acontecimientos internos de Chile y trasmitir noticias del movimiento de resistencia. Los comunistas, por consiguiente, junto con los demócratas cristianos, tienen acceso a medios de comunicación que van más allá de las publicaciones clandestinas que produce la mayoría de los grupos.

Si bien el Partido Comunista distingue claramente entre dirección externa e interna, esta última está a cargo de la estrategia política inmediata mientras que aquella proporciona líneas directrices más amplias y de largo alcance. La operación de Radio Moscú no sólo mantiene a la dirección externa presente en Chile; sus transmisiones son también una prueba de que dicha dirección se mantiene muy bien informada sobre lo que ocurre en Chile. Es sorprendente lo familiarizados que esos comentarios están con los asuntos internos, hasta el punto de que a menudo utilizan los últimos giros de las expresiones coloquiales del país.

Los partidos más pequeños de la izquierda enfrentan algunas de las mismas dificultades de los socialistas, pero su naturaleza fragmentaria significa que poseen poco poder de convocatoria a porciones más amplias del paisaje político chileno. Sus actividades tienden a reducirse a operación en cierto sentido de identidad. Como hemos señalado antes, desempeñan funciones en pequeña escala de redes embrionarias que procuran mantener

ta función al proporcionar vínculos personales entre los diversos grupos políticos y mantener cierta presencia en importantes círculos intelectuales.

Para concluir esta sección, debemos subrayar que las restricciones impuestas por el gobierno a las actividades partidarias conducen a un atrincheramiento de la acción en el corazón de los fieles. Esta situación, junto con la ausencia del aspecto electoral de la política —aspecto que tan importante fue en la labor de los militantes antes de 1973—, fortalece la primacía de los temas ideológicos y programáticos, lo cual, a su vez, plantea nuevos desafíos a la tarea de construir puentes de oposición entre las distintas líneas del partido y minimizar las divisiones internas. Desde el punto de vista del gobierno, esto tiene la no deseada consecuencia de exacerbar, y no reducir, las tendencias ideológicas de la política de partidos chilena.

Articulación de las redes partidarias con la sociedad civil

Tradicionalmente, los partidos chilenos han tenido vínculos amplios con las organizaciones de la sociedad civil. Sus militantes han estado presentes en sindicatos, comités de barrio, clubes de madres, asociaciones estudiantiles, etcétera, respondiendo al objetivo de los partidos de aumentar sus adherentes. Como hemos señalado antes, las autoridades militares consideraron que esta interpretación de redes partidarias y organizaciones civiles era una manifestación de politización excesiva, un síntoma de la crisis de la sociedad chilena. Su objetivo, por lo tanto, es eliminar a los militantes de los partidos del timón de esas organizaciones como primer paso hacia la creación de un nuevo orden social consensual.

Y sin embargo, en lo que es una de las grandes contradicciones del régimen actual, el marco político que éste creó ha llevado a una politización aún mayor de las organizaciones de la sociedad civil, aún cuando el nivel general de actividad haya declinado. Según la interpretación más inmediata, ésta es una de las consecuencias del propio intento de las autoridades por establecer a las organizaciones de la sociedad civil como sus principales interlocutores, como lugar para construir una nueva generación de líderes. En tanto tales, esas organizaciones son, naturalmente, lanzadas al centro del escenario político. Según una interpretación más profunda, sin embargo, el aumento de la politización resulta del hecho de que el régimen define la legitimidad del espacio organizativo con fracciones encapsuladas de la ciudadanía, al tiempo que revoca *per se* toda política de partidos. Las organizaciones de la sociedad civil se convierten, en consecuencia, en un sustituto del escenario político, en un canal central a través del cual pueden expresarse públicamente las opiniones políticas y, virtualmente, en el único vehículo a través del cual los militantes de los partidos

pueden conservar el vínculo con la masa de adherentes. Por consiguiente, todos los partidos de oposición han volcado sus esfuerzos al fortalecimiento de su presencia en dichas organizaciones, lo cual transforma a éstas en pista principal de la competencia entre partidos, en un momento en que la suspensión de las elecciones nacionales no proporciona ningún otro medio para calibrar los caudales de cada uno.

Debe señalarse que esta tarea es facilitada por el hecho de que el actual régimen ha creado un Estado de no partidos, eludiendo el modelo fascista. Si hubiera un partido —más o menos coherente ideológicamente— las organizaciones de la sociedad civil se encontrarían entre los militantes del régimen y los militantes de los partidos de oposición, con obvia desventaja para la acción de estos últimos.

En contraste con la esfera propiamente política, las organizaciones de la sociedad civil contienen un gran número de líderes e incluso militantes identificados con los objetivos específicos de las organizaciones, pero que son independientes de las redes partidarias —aun cuando puedan tener simpatías políticas. En consecuencia, los militantes de partido compiten en dos niveles dentro de estas organizaciones: por un lado, contra los militantes de otros partidos y los independientes para lograr posiciones de liderazgo formal; y por otro, contra los militantes de otros partidos para captar la adhesión y el apoyo de las figuras independientes más capaces. Los militantes de partidos poseen, sin embargo, varias ventajas respecto de los independientes. Su lealtad partidaria les proporciona una identidad común para construir una red dentro de la organización, lo cual los ayuda a coordinar esfuerzos para colocar a miembros del partido en posiciones de liderazgo. Además, debe señalarse que los militantes de los partidos tienden a ser los más activos individualmente, los que dedican más tiempo y esfuerzo a todas las formas de militancia. Asimismo, puesto que el partido proporciona a sus militantes una red que se extiende más allá de la organización civil específica e incluye unidades ubicadas a lo largo de toda la sociedad, los militantes tienen la posibilidad de obtener recursos externos provenientes de la red ampliada para lograr objetivos específicos de la organización. Uno de los medios principales para captar la adhesión de los líderes independientes es, por cierto, el de ofrecer los recursos de dicha red más amplia. Como es obvio, los tipos de recursos que se necesitan varían de una organización a otra.

Si bien esta forma de competencia existía antes del golpe militar, ha cambiado después de varias maneras. En primer lugar, mientras antes era relativamente abierta, hoy se ha vuelto subrepticia. La diferenciación entre figuras independientes y activistas del partido es, obviamente, algo que los militantes procuran conscientemente ocultar presentándose simplemente como miembros del grupo constitutivo donde actúan. Este es uno de los elementos que induce a los observadores a creer que en Chile ha ocurrido una despolitización (aunque ha ocurrido obviamente una desmovilización, que no es la misma cosa) y es parte integrante del proceso de desarrollo de un discurso político de doble sentido. En segundo lugar,

puesto que los partidos han perdido sus posiciones de poder e influencia gubernamental, están obligados a confiar exclusivamente en su red partidaria y en sus vínculos con otras fracciones de la sociedad civil para apoyar las actividades de las organizaciones específicas. Debe señalarse que también esto constituye una desventaja para los independientes, ya que éstos no han ganado lo que los activistas de los partidos perdieron: poder e influencia gubernamental. Y en tercer lugar, el gran énfasis que el actual contexto político pone en las organizaciones de la sociedad civil conduce a un proceso de reproducción de los militantes de partido que favorece a aquellos que actúan dentro de las organizaciones civiles. Esto ocasiona una tendencia creciente hacia la ruptura de las líneas de diferenciación entre organizaciones civiles y partidos. Las primeras se vuelven cada vez más sustitutos de los segundos, desde el momento en que las actividades partidarias son mantenidas por una identificación con intereses sectoriales.

No todos los partidos han sido favorecidos de la misma manera por esta transferencia de actividades a las organizaciones civiles, ya que no todos los partidos contaban con la misma penetración previa o con oportunidades para desarrollar adherentes dentro de ellas. Sin pretender ser totalmente inclusivos, diríamos que existen tres grandes fracciones significativas de organizaciones civiles. La primera es la Iglesia y toda una serie de organizaciones que surgieron bajo sus auspicios durante el presente período. La segunda está integrada por los sindicatos. Y la tercera son las instituciones culturales y sociales. Examinaremos brevemente cada una de las tres.

Se hará evidente que tanto los demócratas cristianos como los partidos de la izquierda marxista han tenido ventajas para hallar medios de expresión a través de estas instituciones.

1) *La Iglesia y su "sombrija"*

Durante los primeros años del gobierno militar se restringieron las actividades de muchas de las más características organizaciones civiles chilenas, como las asociaciones estudiantiles, sindicatos, comisiones de barrio, etc. La Iglesia no sufrió el mismo grado de restricción y, como consecuencia, se convirtió en "sombrija" para una serie de organizaciones y actividades de sectores de oposición que se cubrieron del vendaval utilizando su protección. Esto fue possibilitado por el hecho de que la Iglesia misma evolucionó rápidamente hasta emitir una voz disonante con la del gobierno. Las críticas de la jerarquía —y su mensaje de oposición— se centraban en tres temas: una vigorosa repulsa de la desconsideración del gobierno por los derechos humanos, un énfasis en los costos sociales de la nueva política económica y una negativa a permitirle al régimen utilizar la doctrina social de la Iglesia como fórmula de legitimación. Debe señalarse, sin embargo, que la Iglesia evitó una confrontación fuerte y directa con el gobierno cada

vez que ello pareció inminente. El objetivo último de la jerarquía fue preservar la viabilidad institucional y, en general, esto significó una buena disposición a acceder a las demandas del gobierno cuando éstas no eran comprometedoras. Según observa Brian Smith, la jerarquía adoptó una posición sin ambigüedades de crítica al gobierno sólo cuando algunos civiles y demócratas cristianos fueron objeto del ataque gubernamental.

No corresponde analizar aquí en detalle las diversas expresiones de las actividades de la Iglesia. Bastará decir que su Vicariado de Solidaridad (originalmente denominado Comité por la Paz), que cuenta con apoyo interreligioso, ha sido la principal organización para prestar asistencia legal a los detenidos y ha producido abundante documentación —publicada en siete volúmenes— sobre arrestos arbitrarios y desapariciones. Las parroquias y lugares de reunión de la Iglesia ubicados en sectores populares han albergado actividades organizativas de los barrios, centradas por lo general en asuntos de solidaridad. Éstos incluyen las cocinas populares para niños con hambre, comités de familiares de desaparecidos o desempleados, clubes de madres para enseñanza de oficios, etcétera. La Iglesia también ha promovido organizaciones para proporcionar asistencia técnica y créditos a cooperativas de obreros o campesinos, para producciones culturales, etcétera. Las publicaciones de la Iglesia, que incluyen artículos de crítica al régimen, tienen gran circulación y sirven de conducto para trabajos escritos de intelectuales y líderes opositores que utilizan seudónimos.

Con toda evidencia, son los demócratas cristianos los que más se benefician con la posición adoptada por la Iglesia. Esta les proporciona importantes bases institucionales para conservar un nexo entre sus núcleos de apoyo en los barrios de miseria, en las cooperativas de obreros y campesinos e inclusive en el movimiento obrero. Los militantes del partido, por lo tanto, se mantienen activos a través de estos conductos, asegurando la sobrevivencia de una opción demócrata cristiana a través del período autoritario y para un futuro electorado de una eventual apertura democrática. El voto católico conservará una expresión propia, vehiculizada por una sigla partidaria específica ligada a una alternativa de régimen democrático. A este respecto, es tentador comparar a Chile con la España de Franco. Los excesos anticlericales de las fuerzas republicanas arrojaron a la Iglesia al campo antirrepublicano y a una identificación con el primer período del régimen franquista. Esta identificación socavó la posibilidad de conservar un partido identificado con los sectores católicos y que pudiera surgir como opción franca en una apertura democrática.

No debe interpretarse, sin embargo, que los estrechos lazos entre la Iglesia y los demócratas cristianos producen efectos negativos en los demás partidos. Tanto directa como indirectamente la Iglesia, al proporcionar una "sombrija" a los demócratas cristianos, crea también un espacio de alivio para los partidos restantes. Particularmente importante ha sido el papel de la Iglesia al dar protección a los intelectuales desplazados de todos los partidos, los cuales, a su vez, desempeñan una importante función creando

puentes entre las diversas organizaciones políticas y suministrando un conjunto de talentos que responden críticamente a las políticas y acciones gubernamentales.

2] *Los sindicatos*

El movimiento sindical constituye uno de los mejores contextos organizativos para la reproducción de militantes de partidos en un momento en que están suspendidas las contiendas electorales. Los sindicatos permiten que los partidos coloquen a sus militantes en posiciones de importancia dentro de la dirección de la clase trabajadora y conserven un contacto y una presencia activos en las bases. Los sindicatos constituyen también un centro importante de actividad altamente organizada, especialmente cuando se permite algún tipo de tratativa formal colectiva. Y puesto que pueden aducir que hablan en nombre de miles de trabajadores, los dirigentes sindicales máximos se convierten en actores políticos protagónicos en períodos en que las direcciones partidarias tienen vedada la aparición en público. El movimiento obrero constituye así uno de los mejores sustitutos de las organizaciones partidarias.

Solamente en los dos últimos años incrementó el movimiento obrero el ritmo de sus actividades. Antes de ello, el gobierno militar había emprendido grandes purgas de líderes de izquierda e inclusive de trabajadores de base; asimismo, había prohibido todas las reuniones sindicales y las elecciones para renovación de las direcciones. Los dirigentes a nivel de fábrica fueron seleccionados simplemente mediante la designación de los trabajadores con mayor antigüedad para llenar las vacantes. Las actividades del movimiento obrero se redujeron a ocasionales declaraciones públicas de crítica emitidas por los dirigentes máximos de la confederación sindical, que generalmente eran de orientación demócrata cristiana. Las actividades de los militantes se expresaban principalmente a través de las manifestaciones del 1º de mayo y de ocasionales acciones en las grandes minas y plantas de tratamiento del cobre. La crisis económica, a su turno, puso una severa sordina a la militancia sindical.

El cambio de los últimos dos años sobrevino como consecuencia de las presiones ejercidas sobre el gobierno chileno por la American Federation of Labour-Congress International Organization (AFL-CIO) con la amenaza de boicotear todos los embarques a y desde puertos chilenos. Para evitar el boicot, el gobierno acordó convocar a elecciones sindicales y permitir que se volviera a las tratativas colectivas.

Como señala Manuel Barrera, las elecciones de las direcciones a nivel de fábricas fueron convocadas con 48 horas de anticipación y realizadas

el 31 de octubre de 1978.⁵¹ Se prohibió que fueran candidatos los obreros que tenían una anterior militancia política reconocida y los que habían ocupado cargos en direcciones sindicales. Cada trabajador o trabajadora podía votar por quien quisiera, ya que no había boletas impresas con los nombres de los candidatos. Simplemente se pedía a los trabajadores que escribieran los nombres de sus elegidos en una boleta blanca que les entregaban las autoridades de la inspección sindical.

A pesar de las restricciones de que fue objeto el proceso electoral, observadores bien informados de tres partidos diferentes que fueron entrevistados en diciembre de 1979, señalaron que alrededor del 60% de los nuevos dirigentes estaban vinculados a los partidos comunista o socialista, y que alrededor del 35% eran de orientación demócrata cristiana. En otras palabras, la formación de un conjunto completamente nuevo de dirigentes sindicales sin experiencia reprodujo una distribución de adhesiones políticas similar a la que prevalecía en las direcciones sindicales antes del golpe militar de 1973.

El hecho de que los partidos de izquierda (y en menor medida los demócrata cristianos) no hayan perdido su presencia en el movimiento obrero no es algo sorprendente. Debido a que dichos partidos poseen largas vinculaciones con el movimiento obrero, es mucho más fácil para ellos utilizar su experiencia y recursos para reproducir a sus propios militantes dentro de las organizaciones de la clase obrera. El hecho es que la suspensión formal de las actividades sindicales no suprime el desarrollo entre los obreros de las redes de los lugares de trabajo. Es de sobra conocido el hecho de que el lugar de trabajo origina muchos vínculos y asociaciones informales, en los cuales los obreros pueden encontrar la ayuda y la guía de los más experimentados y en los que algunos son reconocidos por sus cualidades personales y liderazgo potencial. Lo más frecuente es que, en un ambiente represivo, los militantes de los partidos tiendan a convertirse en líderes de esos grupos informales, ya que por lo general son los más articulados y expresivos. Son también los que mayor conciencia tienen de los recursos externos (tales como asistencia legal, contactos políticos, ayuda financiera o simplemente solidaria) con los que los obreros pueden contar en caso de necesidad. En consecuencia, al organizar una elección con tan escasa anticipación y sobre la base de boletas manuscritas, los resultados tienden a favorecer a los que son ya líderes reconocidos de grupos informales. Además, puesto que el procedimiento de boletas manuscritas produce una considerable dispersión de votos, la elección tiende a concentrarse en aquellos que están en contacto con esos grupos informales, o inclusive en los que constituyen núcleos, aunque pequeños, bien organizados. Por consiguiente, las elecciones de octubre de 1978 dieron origen a una dirección sindical en una minoría significativa de los sindi-

⁵¹ Véase Manuel Barrera, "Política laboral y movimiento sindical chileno durante el régimen militar", artículo presentado en el seminario "Seis años de régimen militar en Chile", patrocinado por el Latin American Program of the Woodrow Wilson International Center for Scholars, Smithsonian Institution, Washington, D.C.

catos del país, dirección que, al mismo tiempo, era legítima a los ojos del gobierno y genuina desde el punto de vista de los trabajadores, y que no se apartaba sustancialmente de la experiencia política previa.

El año siguiente, es decir, en octubre de 1979, el gobierno emitió finalmente su nuevo conjunto de leyes laborales. El objetivo de estas leyes es poner límites al poder y efectividad de los sindicatos, un punto que está tan claro que originó una condenación unánime y poco común de todos los líderes sindicales, inclusive de los que formaban parte de la confederación sindical inspirada por el gobierno. Un aspecto importante de la nueva legislación es que se inicia un ronda de tratativas colectivas con los empleadores, altamente atomizadas y controladas. Si bien los trabajadores participan en esas negociaciones con grandes desventajas incluidas en la ley, ésta por otro lado abre el camino para la realización de asambleas sindicales, abiertamente y por primera vez desde 1973. Estas asambleas significarán para los trabajadores la rara oportunidad de expresar abiertamente sus quejas y para los líderes la de subir nuevamente a un estrado y hablar sobre los temas del día. Finalmente, una consecuencia importante de la nueva ley es la de introducir una gran complejidad técnica en el proceso de tratativas laborales. Esto obliga a las direcciones sindicales sin experiencia a recurrir a la ayuda legal externa, la cual, dada la exigüidad de los fondos sindicales, deberá provenir por lo general de las redes partidarias, reforzando su importancia en el campo sindical.

Debe señalarse que la competencia entre partidos es mucho mayor en los sindicatos que en las organizaciones de solidaridad. Además, para actuar con éxito en el movimiento obrero los partidos necesitan bastante fuerza organizativa. Por consiguiente, las actuales divisiones del Partido Socialista no auguran nada bueno a su capacidad para mantener su posición como una de las principales expresiones políticas del liderazgo sindical. De manera similar, dada la falta de presencia de los radicales en el sindicalismo chileno, excepto en la federación de maestros y en algunas tracciones de los servicios públicos, el Partido Radical está claramente en desventaja respecto de los demás partidos. Los comunistas y los demócratas cristianos, cuyos sindicatos son fuertes en sectores algo distintos, tienen las mayores posibilidades de ganar en el marco actual a expensas de los otros grupos.

3] *Instituciones sociales y culturales*

Antes de 1973, los activistas y simpatizantes de los partidos contribuyeron a crear toda una serie de organizaciones sociales y actividades culturales. En las aldeas de muchas regiones, por ejemplo, podían observarse los clubes radicales, centros sociales donde la gente podía pasar el tiempo entretenida en juegos de salón. Frecuentemente los departamentos contra incendio —compuestos de voluntarios— eran organizados y dirigidos por personas vinculadas a una orientación política particular. Los clubes

deportivos constituían un medio muy utilizado para encapsular a la juventud en redes de individuos de la misma orientación política. La fenomenología de la vida en aldeas y barrios chilenos abunda en tales ejemplos, aun cuando las coloraciones partidarias particulares de los diferentes grupos permanezcan debajo de la superficie de las conversaciones diarias. La sociedad chilena sigue mostrando estos fenómenos, si bien los clubes específicamente "radicales" (o con cualquier otra sigla) han desaparecido. De hecho, desde 1973 los militantes de los partidos han realizado un gran esfuerzo para crear organizaciones inofensivas como los clubes deportivos de barrio.

Las producciones teatrales y los festivales folclóricos, jamás dedicados a transmitir mensajes políticos en el pasado, actualmente los incorporan en una atmósfera más cargada. Esas actividades ofrecen la oportunidad de expresar en reuniones públicas un rechazo sutil pero evidente de la propaganda oficial y sus perspectivas para el futuro. El doble sentido con significado político ha pasado a ser una de las bellas artes. El público espera esas expresiones y responde vigorosamente a ellas. Es bastante obvio que esas producciones llegan a un público limitado y su efecto no es el de producir adhesiones políticas sino más bien el de desarrollar una cultura de oposición que refuerza las grandes tendencias no representadas en los círculos gubernamentales.

Las universidades constituyen centros importantes para el desarrollo de esta cultura de oposición. En los centros de altos estudios el movimiento estudiantil opositor ha dirigido gran parte de sus esfuerzos a la producción de una serie de hechos culturales y folclóricos. Los recitales de poesía de Pablo Neruda, junto con conferencias sobre su obra, han constituido, en particular, una actividad favorita de la juventud de izquierda. Los estudiantes con un grado mínimo de sofisticación pueden advertir rápidamente cuál de los partidos está promoviendo un acto particular. Para un observador externo, en cambio, es difícil la identificación puesto que las diferencias pertinentes forman parte de la cultura sutil de la vida estudiantil.

En gran medida el movimiento estudiantil ha sido reducido a tales actividades, ya que la dirección estudiantil formal fue designada directamente por las autoridades universitarias. Frecuentemente esa dirección es pasada por alto, ya que las quejas estudiantiles conducen a discusiones espontáneas sobre lo que los estudiantes quieren corregir, un proceso que estimula la formación de direcciones estudiantiles informales. En abril de 1978, las autoridades convocaron inesperadamente al cuerpo estudiantil de la Universidad de Chile —de lejos la más grande del país, con sedes en prácticamente todos los centros urbanos principales— para que eligieran presidentes de curso. La rápida campaña de las elecciones condujo a un resultado que los observadores, inclusive aquellos que escriben en el periódico *El Mercurio*, calificaron de victoria para el movimiento estudiantil de oposición. Solamente en la Escuela de Agricultura pudieron los candidatos oficiales obtener la mayoría. El resultado se produjo pese a varias purgas de estudiantes y después de una fuerte reducción del número de

estudiantes de extracción obrera. Todos los partidos de oposición, inclusive los más pequeños como el Movimiento de Acción Popular Unitaria, actúan en la política estudiantil.

En resumen, a pesar de los esfuerzos del régimen militar por despolitizar la sociedad chilena, el marco actual ha dado lugar a un mayor sentido de politización en las expresiones organizadas de la sociedad civil. Este es el resultado de la violenta abrogación de los mecanismos institucionales tradicionales de la esfera política, la cual origina un desplazamiento hacia las organizaciones civiles como sustitutos del escenario político. Las organizaciones civiles proporcionan espacios a través de los cuales los partidos pueden mantener vínculos activos con fracciones de la ciudadanía, espacios que se apresuran a ocupar cuando se les da la oportunidad de hacerlo al ablandarse el brazo represivo del gobierno.

Este nuevo marco político ha estimulado a los partidos a formar militantes que puedan actuar hábilmente dentro de las organizaciones de la sociedad civil. En consecuencia, los partidos reproducen sus cuadros militantes adoptando una estrecha identificación con intereses sectoriales. Puesto que no todos los intereses encuentran expresiones organizadas, esta transferencia de las actividades partidarias a la sociedad civil favorece a los partidos que tienen mejores interrelaciones con los intereses sectoriales organizados. La izquierda, en particular, dada su asociación histórica con el movimiento obrero urbano, es favorecida por este desplazamiento del partido a la organización de la sociedad civil, inclusive en el caso del Partido Socialista, cuyas divisiones pueden debilitar la efectividad. La cobertura institucional de la Iglesia proporciona a todos los partidos —pero en particular a los demócratas cristianos— una excelente base para la reproducción de militantes a través de las actividades sociales y políticas. La reproducción de estos cuadros militantes es un elemento importante para el mantenimiento de la sigla partidaria y de la alternativa organizada que éste representa para el electorado de una eventual apertura democrática. Los partidos que reproducen a sus militantes pueden también reproducir sus direcciones. Consecuentemente, no tienen por qué confiar sólo en el reconocimiento del nombre de sus líderes máximos —que pueden no sobrevivir— para atraer los votos que corresponderían a su tendencia en el electorado.

Si bien este artículo ha subrayado la importancia de los partidos políticos en el panorama político chileno y su capacidad para mantener la presencia en el espacio organizativo definido por el régimen, es importante concluir señalando que los partidos chilenos no están ausentes de un debate público con el régimen. Tampoco se ocupan exclusivamente de mantener la viabilidad de su organización particular. Pasos significativos han sido dados para ampliar los marcos partidarios, en un esfuerzo por definir un régimen postautoritario y el futuro sistema de partidos.

No puede rebatirse que la presencia pública corresponde principalmente al Partido Demócrata Cristiano. Su situación de organización semilegal cercana a la Iglesia, cuyos más prominentes líderes —como el ex presidente

Frei— son sustancialmente inmunes a la represión gubernamental, le da a este partido un margen considerable de maniobra. A través de sus principales voceros y sus medios de comunicación, particularmente su exitoso semanario *Hoy*, el partido ha podido responder vigorosamente a la agenda pública fijada por las acciones del gobierno. Al principio se ocupó principalmente de proteger a los miembros y la organización del partido y de criticar los programas económicos del gobierno. Más recientemente, encabezó un intento por estructurar una alternativa legítima a los esfuerzos del régimen por redefinir las instituciones políticas de la sociedad. El mejor símbolo de esta acción es la iniciativa por establecer una comisión contraconstitucional, destinada a redactar un documento alternativo al preparado por la Comisión Constitucional del gobierno. El objetivo inmediato de la comisión fue preparar un documento constitucional que sirviera como contraparte de la propuesta gubernamental. Las implicaciones de largo alcance del esfuerzo, en cambio, han sido la estructuración de un amplio proceso de consulta entre elementos de diferentes partidos para reflexionar juntos sobre el futuro de la estructura constitucional de la nación.

Para que la contracomisión fuera legitimada, debía incluir representantes de todas las tendencias políticas adversas al régimen. El "Grupo de los 24", así denominado por el número de miembros del principal grupo de trabajo, incluye de hecho a personas provenientes de todos los partidos, que actúan en su propio nombre pero que claramente traen a la comisión los puntos de vista de la extremadamente amplia gama de la política chilena, desde los comunistas a los conservadores. Como tal, la comisión constituye un logro extraordinario, en particular porque implicó la estructuración de innumerables subcomisiones que incluyeron aproximadamente a un millar de estudiosos, expertos y líderes de varias organizaciones que trabajan en los principales centros urbanos del país. Sus conclusiones han sido abarcadoras y ahondaron en todos los aspectos de la vida nacional, desde las discusiones altamente teóricas sobre la naturaleza de la "nacionalidad", hasta consideraciones sobre el futuro del sistema judicial, o el tema más controvertido y complicado de la propiedad social y las empresas del Estado, o el tema potencialmente deletéreo de un futuro estatuto que rija la conducta de los partidos políticos. En sus pronunciamientos públicos, la comisión ha subrayado la importancia de la democracia electoral como único sistema viable para el país, señalando que toda modificación del sistema institucional debe enraizarse en una continuidad constitucional que parte de la constitución de 1823, la que a su vez es una modificación de la de 1833.

El Grupo de los 24 ha servido así como base efectiva para que la oposición al régimen emita una respuesta colectiva y unificada al proyecto regenerador del gobierno. Asimismo, ha mantenido ante los ojos del público la expresión de una extensa gama de elementos que postulan el retorno a procedimientos democráticos arraigados en el pasado del país. Ha servido también como un medio efectivo para estimular el diálogo

entre líderes y grupos políticos que, pocos años atrás, estaban embarcados en conflictos amargos y mordaces, un diálogo que, en no pequeña medida, puede ayudar a delinear un futuro marco político en el que se pueda concordar o disentir. Juan Linz ha señalado que en los cuarenta años de franquismo en España nunca se llevó a cabo un esfuerzo organizativo similar, unificado y de amplia base, para definir un régimen futuro. Probablemente tampoco ha ocurrido en otras situaciones autoritarias, ni en Europa ni en América Latina.

No es nuestro propósito subestimar los formidables obstáculos que aún permanecen y dificultan un amplio entendimiento entre los grupos políticos. La crecida importancia de la ideología bajo un régimen autoritario donde no hay elecciones constituye un obstáculo más para llegar a bases comunes. Más significativamente aún, las dificultades para legitimar una dirección partidaria interna en condiciones represivas —que hemos descrito antes y que afectan en particular al Partido Socialista—, convierten a todo diálogo interpartidario en una empresa extremadamente azarosa. Si para los propios líderes de un partido es difícil establecer la fuerza relativa de los líderes intermedios y de las facciones internas, la tarea es imposible para los líderes de otros grupos que, sin embargo, deben juzgar las credenciales y representatividad de sus interlocutores. Los dirigentes políticos chilenos deben tratar con varios representantes del Partido Socialista para evitar el riesgo de dejar afuera a una u otra facción. En tales circunstancias, los partidos semilegales como el demócrata cristiano y los muy cohesionados como el comunista pasan a representar las bases más sólidas del sistema de partidos que puede estructurarse mediante el diálogo.

Irónicamente, y debido precisamente a que dichas bases también representan los polos ideológicos del sistema (en particular por la ausencia de derechos democráticos), las posibilidades de una estrategia viable de liberación se reducen considerablemente. El futuro del diálogo interpartidario dependerá mucho de la capacidad del Partido Socialista Chileno para superar algunas de sus dificultades internas, y también de la capacidad de otros grupos más centristas —como los radicales— para unificar sus diversas facciones y contribuir a cubrir el centro del espacio político.

Como quiera que sea, cualquier observador imparcial concluiría que es grande el avance realizado, tanto para proporcionar una presencia permanente de los partidos en el espacio organizativo disponible e inclusive oficialmente definido, como para asumir la considerable tarea de estructurar el tipo de entendimiento necesario para una futura apertura del régimen.

Conclusión

Desde su comienzo mismo, el gobierno militar chileno calificó su cometido de regenerador, es decir, destinado a transformar las características básicas del sistema político del país. Por esa razón, el objetivo de su política represiva abarcó pronto no sólo a los partidos y grupos de izquierda sino a importantes elementos políticos tales como el Partido Demócrata Cristiano y varias organizaciones de la clase media. Si bien los gobernantes militares han sido lentos en el diseño de un orden político alternativo, algunas medidas, como la promulgación de una nueva legislación laboral, la transformación del aparato del Estado y el cambio radical de la política económica, han sido instituidas con ese objetivo.

Sin embargo, la destrucción del sistema político chileno y, más concretamente, de sus partidos y del sistema de partidos (objetivo básico del gobierno de Pinochet), es algo muy improbable en el futuro próximo. La experiencia de otros países como España, con una trayectoria mucho más larga de régimen autoritario que siguió a un período más ambiguo de gobierno democrático, apunta a la permanencia de lo que hemos llamado "panorama político". Las tendencias claramente definidas del electorado encuentran expresión en partidos políticos organizados que han actuado durante varias generaciones. La limitación de las actividades organizativas y electorales de los partidos, en lugar de debilitar la política contribuye a congelar la posición de los líderes reconocidos, estimula la preocupación por los temas ideológicos y desplaza la atención de los partidos de las adhesiones electorales a una preocupación por penetrar las esferas de la sociedad civil. Indudablemente, la viabilidad de las organizaciones partidarias les ha permitido no sólo mantener su presencia en instituciones y grupos preexistentes, sino ocupar el nuevo espacio organizativo instituido por las autoridades para "curar" el país de partidos y políticos. Dicha tarea ha sido facilitada por la disolución de la derecha como movimiento organizativo y por la falta de disposición de las autoridades a lanzar un movimiento político propio capaz de absorber a la derecha tradicional y captar nuevos elementos de apoyo. Esta falta de disposición es producto no sólo de la renuncia de los militares a seguir un curso inmovilizatorio, sino de su sospecha de que tendrían que afrontar el severo desafío de las persistentes adhesiones a los partidos y de la capacidad organizativa de los grupos políticos.

Es posible colocar al régimen chileno dentro de la forma general de los regímenes latinoamericanos reaccionarios que llegaron al poder para frenar la excesiva movilización y/o implementar un modelo más dinámico de desarrollo de conformidad con las presiones de intereses nacionales e internacionales. Esta caracterización, sin embargo, corre el riesgo de pasar por alto las grandes y, en el largo plazo, significativas diferencias entre regímenes que surgen de distintas experiencias políticas previas. La clave es que la caracterización de un régimen debe ir más allá de la mera des-

cripción de un gobierno. Esta última se limita a las intenciones de los gobernantes, sus asesores y aliados, y al impacto de corto plazo sobre los grupos perseguidos y no perseguidos. La caracterización de un régimen, en cambio, implica un enfoque mucho más amplio, que trascienda las acciones e intenciones gubernamentales y analice la naturaleza de los elementos de oposición y la interacción de dichos grupos entre sí y con el gobierno. A su vez, la comprensión de los grupos opositores sólo puede ser alcanzada mediante una consideración previa de la naturaleza del sistema político y de la historicidad de los grupos, particularmente de los partidos políticos, anterior a la llegada del régimen autoritario.

No estamos abogando por una especie de relativismo cultural, según el cual cada país afronta condiciones diferentes inclusive frente a lo que se presenta como notables paralelismos entre los regímenes autoritarios. Tampoco estamos en contra de la importancia de un esfuerzo por llegar a una comprensión generalizada del fenómeno autoritario. Lo que postulamos es que una taxonomía de los regímenes autoritarios no puede valerse exclusivamente de las características exteriores de tales regímenes, sino que debe tomarse en cuenta el contexto en el cual dichos regímenes son impuestos. Las importantes diferencias entre los casos chileno y argentino se deben menos a diferencias en el nivel de represión o de la política gubernamental, que a las características muy diferentes de los sistemas políticos que sucumbieron ante el gobierno militar. Darse cuenta de esto es importante no sólo para caracterizar los regímenes, sino para comprender sus perspectivas futuras y las perspectivas de una eventual apertura democrática.

La crisis de la izquierda

Tomás Moulián

I. Negación de la crisis

El análisis de la crisis de la izquierda chilena es todavía una tarea plagada de riesgos. Basta un dato sintomático: algunos sectores consideran que ella no existe y que el mero planteamiento constituiría un escamoteo peligroso. Se piensa que tras esa piel de cordero ciertos intelectuales pequeño-burgueses disfrazan sus maquiavélicas pretensiones de imponer una dirección reformista a la clase obrera.

Aunque no se esté de acuerdo con esta posición, es fácil comprender sus razones. La palabra crisis está normalmente asociada a un determinado universo simbólico; se la vincula con las ideas de descomposición, derrumbe catastrófico, descalabro. Se la percibe como un momento puramente negativo, como una enfermedad que sólo puede afectar aquello que está destinado a desaparecer.

Invocando aquella noción catastrófica, algunos sectores de la izquierda rechazan el diagnóstico de crisis. Afirman que el argumento forma parte de una estrategia "liquidacionista", que pretendería negar las tradiciones socialistas del movimiento popular. Hablar de crisis significaría renegar de esa historia, cuestionando los principios básicos de identidad. Ven en ese tipo de diagnóstico el preámbulo lógico de una idea complementaria, la necesidad de una profunda renovación de la izquierda.

Por lo tanto, el simple acto de aceptación del tema como válido nos mete al campo de batalla, portadores de algunas de las banderas de un bando. Desgraciadamente el carácter evidente y palpable de la crisis no es suficiente. La toma de conciencia de ella no se realiza como un reconocimiento sereno de una realidad objetiva, justamente porque uno de sus principales ingredientes es la negativa de algunos a aceptarla.

II. Síntomas de la crisis

La punta más vistosa del iceberg de la crisis ha sido la creciente fragmentación organizacional, política e "ideal" de la izquierda, fenómeno que se agrava cada vez más. La desarticulación de los aparatos unitarios, la división cancerígena de algunas organizaciones, la polarización interna de otras son los principales componentes del cuadro sintomático.

Algunos de estos procesos, nuevos solamente por su velocidad e intensidad, representan la expresión paroxística y extrema de ciertas tendencias que ya estuvieron presentes en el período de la Unidad Popular (UP). En aquel entonces la existencia, al final puramente formal, de una organización unitaria de dirección entre los partidos servía para encubrir decisivas discrepancias estratégicas, que se aceleraron desde fines de 1971 cuando fueron evidentes las limitaciones de la política económica redistribucionista. En una izquierda gobernante que buscaba además realizar "cambios revolucionarios" se multiplicaron los gérmenes de división que existían desde 1956, cuando el Frente de Acción Popular (FRAP) fue creado.

1. *Consenso inicial*

Inmediatamente después de 1973, la situación pareció cambiar. En efecto, se produjo una superación relativa de las discrepancias y de las tendencias disgregadoras que tanta responsabilidad habían tenido en la derrota política de la UP. Aunque con dificultades, los partidos de izquierda reconstruyeron sus ámbitos de dirección y algunos de ellos elaboraron una concepción estratégica común: la línea del frente antifascista. Esta definición significó importantes cambios respecto al pasado inmediato. En primer término, una revaloración de la democracia. En ese terreno el discurso teórico-político de la izquierda hasta 1973 había sido ambiguo y equívoco y no expresaba adecuadamente la propia práctica desarrollada. Se trataba de partidos insertos en el Estado que, aun durante la fase de "excepción" vivida entre 1948 y 1958, criticaron las exclusiones en nombre de las libertades democráticas exigiendo el derecho de reinsertarse en la lucha política desde el Estado. No obstante eso, la izquierda realizaba un discurso relativista respecto a la democracia, insistiendo en la crítica del Estado burgués, en las limitaciones de la libertad real que se derivaban de la explotación capitalista más que en la democracia como ámbito necesario para la constitución de las clases subalternas como sujetos políticos.

El segundo cambio importante fue el rescate de las concepciones efectivamente plurales de las alianzas; tesis deslegitimada en la izquierda desde el período frentista y del gobierno de González Videla. Con la for-

mación en 1970 de la UP pareció haberse impuesto la tesis "aperturista" del Partido Comunista (PC) contra la línea "purista" del Partido Socialista (PS), cuya materialización política más importante había sido (desde las discusiones en 1956 para la formación del FRAP) el acuerdo excluyente de los partidos populares. No obstante, en la práctica ni siquiera se intenta seriamente constituir un bloque con el centro políticamente más representativo, al cual se lo sustituye por un Partido Radical (PR) debilitado, que es aceptado porque no amenaza la supuesta hegemonía de los partidos obreros.

Ese diseño quizás tenga tanto que ver con la negativa de principios de los sectores más radicalizados de la izquierda como con la postura "alternativista" y antimarxista de la Democracia Cristiana (DC). En efecto, la tesis que se impuso en 1970 respecto a las alianzas fue una versión ecléctica y conciliadora. Es importante recordar que la UP surge mediante un acuerdo de compromiso que prefigura los problemas de dirección que más tarde produciría el equilibrio de fuerzas entre dos grandes partidos con concepciones disímiles.

Sin embargo, la derrota de 1973 y la instalación estable de un Estado autoritario destruyeron esas ilusiones de la "fuerza propia" y las pretensiones de autonomía "purista". Demostraron la necesidad, para el movimiento popular, de articularse con otros sectores antiautoritarios, como la forma posible de concretar en la lucha política su propia independencia de clase.

Ese interregno consensual duró poco tiempo. Los sucesivos fracasos en la concreción del frente antifascista erosionaron los acuerdos difícilmente adquiridos. Algunas de las causas tienen que ver con el movimiento democrático: la persistencia en el centro de tendencias alternativas y de ilusiones frente a la evolución de la dictadura; las limitaciones de la política de la izquierda, todavía no suficientemente purificada de un "obrerismo" que se confundía con perspectiva socialista o la exigencia, presentada como derecho preexistente y perpetuo, de hegemonía dentro del frente. Sin embargo, esos factores no fueron los más importantes.

Lo que hace más comprensible la situación es que el Estado autoritario, que todos los análisis condenaban a un derrumbe rápido e ineluctable, consiguió una creciente estabilidad. Superó la crítica situación de "estancamiento con inflación" de los años 1975-1976 y comenzó desde 1977 a buscar caminos de "institucionalización" política, sin verse afectado en ese proceso por crisis generadas desde la oposición ni por fracturas internas de carácter desestabilizador o capaces de fusionarse, en alguna coyuntura, con acciones de la oposición democrática. La profundización del programa económico de reformas liberales manifestaba una voluntad política "revolucionaria" que permitió la unificación de todos los sectores burgueses tras un bloque centralizado de dirección. La persistencia en los objetivos de reorganización económica, pese a las críticas de los sectores nacionalistas, jugó un papel central en la adhesión política de los empre-

sarios afectados por la recesión, en la medida que les permitía vislumbrar un horizonte de largo plazo.

La consolidación de un Estado que utiliza la represión con una perspectiva estratégica, buscando despolitizar la sociedad, vinculando la política con la posibilidad de la muerte (desapariciones, torturas, prisión, exilio) o con la marginalidad dentro de un mundo "plagado de nuevas oportunidades"; de un Estado que elabora y trasmite una ideología capaz de penetrar en capas sociales vacilantes, aún traumatizadas por la forma en que vivieron subjetivamente el proceso de la UP, fueron las razones de fondo que dificultaron la constitución de un bloque antifascista, tanto en el nivel de las direcciones como en los movimientos de masas. Las heridas del pasado y los temores del momento impidieron el diálogo y la concertación práctica de la izquierda con los sectores centristas.

Este fracaso en la materialización de la línea del bloque antifascista no fue la causa directa del proceso de fragmentaciones y divergencias que se desarrollaron desde 1979. No obstante, si aquella línea hubiera tenido éxito se habría producido una situación de ascenso del movimiento democrático que, al dibujar caminos claros de acción, quizás hubiese evitado los actuales procesos de atomización.

2. *La división del Partido Socialista*

Un momento crucial de esta escalada fue la división experimentada por el PS en 1979, la que después ha continuado hasta adoptar formas cancrígenas.

Es superficial ver esa división como una simple lucha por el poder en la cual los contenidos de la disputa constituyen meros acompañamientos musicales o racionalizaciones. La verdad es que la división se produjo por la pugna entre dos concepciones del partido, una de las cuales intenta la construcción de una organización leninista (lo que exige una refundación del PS histórico). Como es obvio, cada una de esas posiciones remite a formas diferentes de concebir el socialismo y de relacionarse, por lo tanto, con el mundo complejo de los socialismos reales.

Los procesos desarrollados en el PS desde la división tuvieron una gran importancia para el conjunto de la izquierda. Primero, porque demostraron la implantación precaria, dentro de una organización tan crucial para el equilibrio global, de las tesis del socialismo democrático. La ruptura de 1979 significó el rebrote de las concepciones teóricas leninistas y el abandono de la tendencia a buscar caminos políticos más ligados a la tradición populista del PS. Segundo, porque la división paralizó el funcionamiento de la UP, entrabándola en una típica querrela de investiduras. La coordinación entre las organizaciones de la izquierda se convirtió en un asunto apenas menos problemático que la unidad con el centro moderado.

3. El viraje comunista

A partir de 1980 la situación descrita ha tendido a agravarse como consecuencia de procesos absolutamente autónomos a los del pc. El principal de ellos consiste en el cambio de línea del pc después del plebiscito. El diseño preexistente tenía sus raíces en el viraje de 1933. En ese momento el pc abandonó la idea del carácter inmediatamente socialista de la revolución para alinearse en las tesis sobre el carácter democrático-burgués, que ya comenzaban a abrirse camino en la III Internacional y que preconizaba su *Bureau* Latinoamericano.

Esa línea sufrió sucesivas profundizaciones, cuyos momentos culminantes ocurrieron en 1936, con la formación del Frente Popular; en 1946 con los procesos al "browderismo" que en Chile significó la crítica a las políticas seguidistas del centro político y la exigencia de participación gubernamental de los comunistas; en 1950, en pleno período de ilegalización, con la expulsión de la fracción reinosista que preconizaba acciones violentas; hasta llegar, en 1956, al X Congreso del pc. Entonces, como reflejo del XX Congreso del pcus, se cerró el proceso de desarrollo de la línea de 1933. A través de sucesivos ajustes el pc había elaborado la tesis del Frente de Liberación Nacional, cuyo programa fundamentalmente antimperialista y antioligárquico buscaba crear un espacio de alianzas con la burguesía nacional. Con el X Congreso se reforzaron esas tesis centrales, agregándose un nuevo elemento que marcará los desarrollos teórico-políticos del pc hasta 1980: la posibilidad de un tránsito no armado del capitalismo al socialismo. La afirmación de esa línea se realizó en un período histórico caracterizado por el auge del "foquismo" en América Latina; por lo tanto, en medio de una fuerte lucha contra los sectores políticos que desde mediados de la década del sesenta plantearon, también en Chile, la lucha armada.

Es fácil percibir que el viraje iniciado en 1980 es contradictorio con la historia política del pc. El cambio de línea pretende sustentarse en un doble diagnóstico: 1] que el plebiscito habría cerrado todas las alternativas políticas y 2] que, existiendo las condiciones objetivas, solamente faltaría una vanguardia capaz de "gatillar" la combatividad de las masas, adormecidas por las tendencias pacifistas que han privado entre los partidos de izquierda, con la excepción del MIR.

Estos cambios son muy sintomáticos. Hasta el plebiscito de 1980 el pc había trabajado en la dirección exactamente opuesta: favorecer las aperturas que el centro intentaba obtener, sin darle demasiada importancia a las acusaciones de "seguidismo" que le lanzaban otras organizaciones de izquierda. En alguna medida, el viraje posterior corresponde a una psicología de frustración, lo que permite entender por qué el plebiscito es interpretado como un corte radical y no como la culminación perfectamente previsible de un proceso que la dictadura había comenzado en 1977.

No es difícil comprender por qué esa frustración de las expectativas

produce una inversión de la política previa. El PC elabora su línea utilizando como teoría el marxismo-leninismo, según una tradición interpretativa que ha predominado desde la década de los años treinta. Aquella tradición pone énfasis en el realismo de Lenin, quien haría del problema de los medios una pura decisión de balance de fuerzas sin conexión directa con el socialismo como proyecto de emancipación. Se da de Lenin la misma definición que Burham hace de los "nuevos maquiavelistas". Su realismo consiste en que modifica para cada coyuntura la definición de los medios políticos sin plantearse el problema de la legitimidad sino solamente el de la validez. Queda fuera del marco de este artículo mostrar que esa concepción de la política es difícilmente compatible con una concepción democrática de la lucha por el socialismo.

Si ese viraje del PC hacia las concepciones militaristas termina por consolidarse se producirá inevitablemente una nueva reordenación dentro de la izquierda chilena.

4. *Las divergencias en los partidos segregados de la Democracia Cristiana*

Simultáneamente con estos dos procesos se agravaron las tendencias a la polarización en algunos de los partidos originados por la fragmentación de la DC. En todos ellos (MAPU, MAPU-OC, Izquierda Cristiana) se discute su vigencia y su viabilidad histórica como organizaciones de base popular. Esto ocurre no estrictamente por un problema de crecimiento o por un peligro de desaparición sino por una mayor sensibilidad frente a los problemas que plantea el nuevo sistema de dominación.

La juventud de estos partidos, por lo tanto sus vinculaciones más laxas con las tradiciones del movimiento obrero y con los hábitos estatistas de la política chilena, crean allí un espacio más amplio para el desarrollo de tendencias y sectores renovadores que en las grandes formaciones, sobrecargadas de experiencias y tradiciones que tienden a cristalizar lenguajes y prácticas rituales.

Sin embargo, sobre todo el MAPU realizó durante el período de la UP un esfuerzo de mimetización; buscó su identidad en la asimilación más que en la diferenciación. El esfuerzo compulsivo del MAPU, en sus dos vertientes, por ser tan marxista-leninista como las organizaciones históricas, explica la situación actual, las dificultades para realizar su potencial renovador.

El MAPU, que se mantuvo unificado hasta marzo de 1973, adoptó las características ya catalogadas por los otros partidos de izquierda. Su pretensión de competir por la dirección del movimiento popular con los partidos consolidados impidió que buscara ser una corriente política de nuevo tipo, adoptando las señas, lenguajes y ritos tradicionales. En el momento de la división (1973) ninguno de los dos MAPU buscó una identidad original; ambos se redefinieron en función del campo de alternativas ya creadas. El MAPU-OC lo hizo a través de una vinculación estrecha con el

PC y con la política de Allende; el MAPU, como componente del polo revolucionario, un bloque radicalizado que pretendía combatir las "vacilaciones reformistas". El elemento fundacional de 1969, su discurso crítico frente a la izquierda tradicional, considerada una resultante típica de la política cupular y transaccional del "Estado de compromiso", representó solamente el anuncio de una posibilidad que no se concretó. Ambos partidos se enfrentan hoy día al problema de su viabilidad histórica, atravesados por contradicciones distintas, proceso similar al que sacude a la izquierda cristiana, pese a que ella resistió mejor las tendencias a la mimetización con los partidos tradicionales en el período de la UP.

En el MAPU-OC la crisis interna se desencadena como efecto de la ruptura del núcleo histórico de dirección y la oposición interna entre sectores ortodoxos y renovadores. En el MAPU y en la IC la crisis adopta formas más complejas. Se combinan residuos del antiguo "izquierdismo" (que hoy día toman la forma de un "basismo" radical o la fascinación por las soluciones militares) junto con tendencias de carácter leninista y también con la postura radical de algunos intelectuales frente al marxismo.

Estos partidos, enfrentados a una crisis de destino, se orientan hoy día a una creciente convergencia entre ellos como la manera de superar su conciencia de crisis y de realizar sus posibilidades renovadoras.

III. Las raíces de la crisis

En una sociedad traumatizada, en la cual un poder autoritario realiza transformaciones de la estructura económica, del Estado y de la cultura, los partidos actúan (no en la superficie pero sí en la forma de concebir su significado) como si fueran los sobrevivientes del pasado. Dan la impresión de ser objetos inertes, como si durante estos años hubiesen vivido refugiados en el Arca de Noé de su vida clandestina, quedando cristalizados en otro momento; razones como si entremedio no hubiese una tragedia (una derrota y una contrarrevolución), como si las representaciones conquistadas siguieran valiendo a perpetuidad, como si persistieran las mismas sensibilidades culturales y fueran pertinentes los mismos discursos, idénticos ritos y consignas similares. En realidad es innegable que sobreviven: sería injusto negar el mérito político que significa solamente el hecho de perdurar. Sin embargo, la verdad es que todavía representan mucho más residuos del pasado que fuerzas del presente.

La raíz principal de la crisis cuyos síntomas se han descrito reside en esta inadecuación histórica, que es la paradójica resultante de la fuerte raigambre que los partidos de izquierda tuvieron en la sociedad y en el Estado.

A continuación se describirán brevemente algunas de las principales manifestaciones de este "tradicionalismo", cuya superación es necesaria para hacer política dentro de un nuevo sistema de dominación.

1. Una concepción "estatizante" de la política

Los partidos populares fueron en Chile un producto típico del desarrollo del Estado capitalista de compromiso. Con la inauguración en 1933 del bipartidismo de izquierda, esas fuerzas adquirieron una duradera "institucionalización", cuyo significado principal es que se perciben a sí mismas y son percibidas por las otras como alternativas de gobierno o como alternativas de oposición dentro del Estado.

El viraje estratégico del pc en 1933, que coincide con la formación del ps, implicó definir una nueva relación con el Estado. Significó abandonar la estrategia de marginalidad, que se expresaba en la intención de "revolucionar" desde fuera al Estado, privilegiando la organización del partido como destacamento clandestino. Cuando en 1948 el pc fue excluido de la política estatal, sus acciones se orientaron a reinsertarse plenamente en el Estado, buscando entretanto mantenerse vigente como fuerza con expresión pública y presencia estatal.

Este tipo de estrategia marca el desarrollo político de la izquierda, definiendo el marco en que ésta plantea la crítica al sistema y sus propuestas de superación. Desde 1958 la estructuración del campo de fuerzas convirtió a la izquierda en alternativa de gobierno, siguiendo un esquema diferente del "frentismo" de la década de los años cuarenta, esto es, a través de coaliciones donde predominaban el ps y el pc.

Esta "institucionalización" de la izquierda dentro del "Estado de compromiso", si bien definió sus formas de hacer política no provocó, como en el caso de los partidos obreros de masas en Europa, una metamorfosis del proyecto "ideal". No obstante, desarrolló una concepción "estatista" de la política. Se privilegiaron las dimensiones que eran funcionales para la movilización institucionalizada de masas y para el ejercicio representativo del poder.

No es sorprendente que la izquierda esté todavía marcada por esas experiencias que la conformaron históricamente. Todavía conserva una concepción cupular, acostumbrada a una política cuyos escenarios decisivos eran el Parlamento, los ministerios, las direcciones partidarias; conserva la cultura del "Estado de compromiso", donde las grandes virtudes eran la transacción y la negociación; mantiene la percepción del partido como una correa de transmisión entre las masas y el Estado; cultiva la devoción ilimitada a los partidos sin darse cuenta de que en la situación actual puede haber formas más ágiles y vivas de organización; en el fondo, sigue definiendo a la política como gobierno/oposición en el Estado, acomodándose mal a la marginalidad y a la exclusión.

Por ello las respuestas de los sectores más tradicionales de la izquierda

se siguen moviendo pendularmente entre los dos polos de un mismo campo: la lucha militar contra el Estado o la negociación "aperturista" a través del centro moderado. Saltan de un lado al otro porque no imaginan otra concepción de la política.

Una experiencia distinta debería orientarse a la reconstitución del tejido social, donde los partidos jugaran papeles de animación o de coordinación más que de "dirección"; donde la acción no se agotara en el puro "Estado político".

2. Una relación mítico/culpable con el período de la UP

Todavía hoy la izquierda aborda su experiencia gubernamental cayendo en los extremos, igualmente inadecuados, de la mistificación o de la culpabilidad.

Últimamente se ha suscitado una polémica significativa, donde se revela una de las múltiples formas, la más benévola, de la tendencia mistificadora. Algunos critican que se hable de un fracaso de la UP y prefieren que lo sucedido se caracterice como una derrota. En esa actitud hay un aspecto positivo: el rechazo de las tendencias culpógenas que durante tiempo oscurecieron la perspectiva analítica. Pero también es una manifestación de la resistencia a afrontar las responsabilidades políticas, a enfrentarse a la experiencia de la UP como sujetos protagonistas. Se prefiere el término derrota porque habla de un proceso objetivo en el cual las evoluciones y desarrollos correspondieron a una lógica casi imposible de ser influida a través de un esfuerzo intencional y consciente. Una derrota pertenece a la esfera de los fenómenos cuya legalidad es inútil tratar de manipular; se trata de una situación de la cual se es víctima y no responsable.

Me parece, al contrario, que es indispensable abordar el período de la UP como un fracaso en el cual existieron errores discernibles y claras responsabilidades políticas. Esa perspectiva es la única que nos permite abordar la política como acción histórica, por lo tanto como situación manipulable y no como una especie de fatalidad, de conjuro de fuerzas oscuras.

La UP no representó la realización de una línea de profundización democrática sino el intento de desbordar rápidamente esa línea para caminar por el camino "más corto" hacia el socialismo. La obsesiva creencia en la actualidad inmediata del socialismo tomó formas diversas pero siempre estuvo presente. A veces se expresaba bajo la consigna de ampliar el Área de Propiedad Social (APS), porque ello aceleraría la maduración de las contradicciones; otras veces tomaba una forma más precisa y nítida, proponiendo la toma del poder, el asalto militar del Estado como la única salida de las *impasses* políticas concretas que enfrentaba el gobierno, o se expresaba en la proposición de una línea "maximalista" ("avanzar sin transar") que no tomaba para nada en cuenta los delicados

y complejos equilibrios en que reposaba la estabilidad del Estado y el control de las tendencias autoritarias que comenzaban a manifestarse entre importantes segmentos de las capas medias, desde donde permeaban ideológicamente a las fuerzas armadas y a ciertos grupos dirigentes de la democracia cristiana.

Por lo tanto, la derrota político-militar de la UP no es la demostración del fracaso fatal e irremediable de la estrategia del tránsito al socialismo mediante la profundización de la democracia sino el efecto catastrófico de la aplicación parcial y defectuosa de esa línea; de la tendencia a buscar compromisos imposibles entre ese tipo de estrategia y las concepciones izquierdistas del "polo revolucionario". Es la consecuencia política de la absoluta inadecuación existente entre la magnitud de las reformas revolucionarias que la UP intentaba y la "calidad" del bloque social y político en que se sustentaba. Éste distaba mucho de ser el "bloque nacional-popular" que hubiera sido necesario, en donde las diferentes vertientes populares, algunas de las cuales estaban representadas en la democracia cristiana, alcanzaran su unidad política. Este fracaso revela la incapacidad hegemónica de la UP para nuclear en torno a su programa a la totalidad de los sectores populares, muchos de los cuales siguieron atados al reformismo, que fue ideológicamente capaz de presentar su oposición a la UP como una batalla por la libertad y la democracia.

Analizar con claridad los errores y responsabilidades políticas que explican el fracaso para constituir un bloque popular y plantearse como alternativa hegemónica permite evitar las tentaciones culpógenas que conducen a renegar de la UP y a mirar ese período como un "momento irracional", que sería mejor olvidar.

3. *Los falsos diagnósticos del autoritarismo*

La izquierda todavía está apresada en un diagnóstico ilusorio respecto a la implantación estatal y social del autoritarismo en Chile. Desde 1973 se ha hablado de fascismo, pero la palabra era usada como un nombre y no como un concepto. La especificidad del fascismo como dictadura son sus raíces sociales y su carácter de respuesta a una crisis del desarrollo capitalista. Sin embargo, la izquierda usaba el nombre de fascismo pero pensando que el régimen era una especie de excrecencia momentánea, resultado de una conspiración maligna, y no un intento de respuesta orgánica a una crisis estatal.

Estas ilusiones se expresaban perfectamente en el tema de la "debilidad" de la dictadura. Esa esperanza confundía los fenómenos de la coyuntura con las tendencias de largo plazo. De hecho todos esos momentos de fragilidad, donde parecía que el Estado autoritario se desmoronaba como castillo de arena, fueron fugaces temporales, de los cuales salió indemne cuando no fortalecido.

Estas tendencias al espejismo tienen una raíz. El problema de fondo

es que no se comprende a la dictadura como un proyecto de remplazo de las formas históricas de la dominación burguesa. Las experiencias previas de reformismo demócrata cristiano o de la "vía chilena al socialismo" fueron posibles por las debilidades de las clases dominantes para fundar sólidamente su hegemonía en la democracia. Ellas obtienen de todas esas experiencias parciales y, más en general, del análisis de los condicionantes impuestos por el Estado de compromiso una gran lección histórica. Haberla aprehendido les permite actuar resueltamente como "partido autoritario", como una fuerza decisiva que en los primeros momentos del golpe militar inclinó la balanza en la disputa entre los grupos que planteaban un gobierno militar transitorio y los que aspiraban a una dictadura duradera, que refundara un nuevo orden social.

Vale la pena insistir en la paradoja: la izquierda, pese a que usaba el término fascismo, seguía sumida en la ilusión liberal de que un régimen tan terrorista no podía tener apoyos sociales y en el espejismo de creer que seguía indemne la "tradicción democrática".

Con el tiempo algunas organizaciones perfeccionaron ese análisis, en particular señalando mejor la relación de la dictadura con la problemática de largo plazo de la dominación burguesa en Chile. Sin embargo, hasta ahora el diagnóstico de los partidos sigue siendo muy pobre en la comprensión de la complejidad del sistema de dominación autoritario. En ese vacío pesa con alguna fuerza la tradición "dimitroviana" que tiende a privilegiar los aspectos represivo-terroristas del fascismo, dejando en la oscuridad otros aspectos. En el caso chileno esa distorsión del enfoque es particularmente importante. El significado más profundo de esta dictadura es que usa la fuerza no solamente para contener los salarios y resolver algunos cuellos de botella del desarrollo capitalista, la usa para imponer un proyecto de hegemonía burguesa; esto es, para conseguir lo que las clases dominantes no pudieron conseguir nunca en el marco del "Estado de compromiso", pese a los avances en la profundización capitalista. La importancia asignada a la lucha ideológica y al control de los aparatos de hegemonía; la valoración del trabajo de sustentación intelectual del "sentido común" que se difunde a través de la publicidad o los medios de comunicación; las mismas restricciones a la difusión de ideas revelan preocupaciones nuevas en la política de las clases dominantes chilenas, durante mucho tiempo a la defensiva en el terreno ideológico. Se trata de un intento de "hegemonía en dictadura", donde se utilizan más los mecanismos de neutralización o negación de las ideologías y visiones de mundo antagónicas que los mecanismos de asimilación y articulación; donde se busca más el disciplinamiento o el "consenso pasivo" que la construcción de una nueva cultura fundada en bases ético-ideales. No obstante, más no significa sólo o absolutamente. De nuevo sería un error minimizar el proyecto hegemónico, porque hacerlo impide comprender su significado y su viabilidad.

Los residuos míticos que todavía perduran en los análisis de la izquierda, o aquellos que tienden peligrosamente a reaparecer, producen la inca-

pacidad de entender por qué la dictadura supera sus crisis, neutraliza a las oposiciones y, más globalmente, consigue la reproducción del sistema y la adhesión de sectores más allá del estrecho campo de los grandes capitalistas o de la burguesía "*tout court*" y aun del espacio más amplio de los segmentos tecnocráticos incorporados a los grupos económicos. Cuando estas realidades tangibles no son convenientemente sopesadas, las líneas políticas que se adoptan son construcciones idealistas, en general extraídas de la pura teoría.

4. *Las líneas políticas irreales*

Cuando no se perciben las raíces de las que la dictadura chilena succiona su capacidad de sobrevivencia y desarrollo, se elaboran soluciones irreales que no toman en cuenta ni la profundidad de la crisis estatal consumada en 1973 ni las proyecciones hegemónicas del sistema de dominación instaurado.

Además de la tesis del frente antifascista, dos son los casos más significativos: la apertura a través del centro y la derrota militar de la dictadura a través de la constitución de una fuerza militar propia. Ambas líneas tienen bases comunes: un análisis que subvalora algunos de los factores en que asienta su estabilidad el autoritarismo o que razona las circunstancias del presente con las categorías políticas del pasado.

La línea de la apertura a través del centro sobrevalora las posibilidades de fragmentación del bloque gobernante y también la capacidad de la oposición moderada para forzar una negociación, en parte porque la dictadura adopta "formas legales" e integra crecientemente a sectores tecnocráticos, erosionando la capacidad de representación política de esa corriente. Además se subvalora la capacidad de la cúpula gobernante para arrastrar hacia la unificación política a todos los sectores burgueses, muchas veces creando (como en el caso de la consulta de 1978 y del plebiscito de 1980) situaciones límites. Esa tesis es irreal porque concibe a la democracia cristiana y en general a la oposición como sujetos preconstituidos que siguen representando y, aún más, movilizándolo a los mismos sectores sociales que en el pasado. Igual que la línea del frente antifascista, se sostiene sobre la creencia de que la "tradicción democrática chilena" permanece inmovible entre todas las clases sociales. La persistencia de estas ilusiones impide pensar la reconquista de la democracia en las condiciones de retroceso histórico; desde una situación en que las tendencias adaptativas, de sobrevivencia o de inserción y, por último, de influencia "ideal", seguramente han afectado el prestigio de la política y de los partidos y han cambiado las antiguas pautas de representación.

La tesis que adopta a Cuba y Nicaragua como sus modelos históricos también subvalora algunos de los factores principales de estabilidad de la dictadura. Los propiciadores de esa línea tienden, en general, a poner más de relieve la represión y la fuerza como bases de estabilidad y repro-

ducción. Por lo mismo subvaloran los aspectos culturales e ideológicos. Son ciegos frente a la capacidad de penetración cultural o de disciplinamiento social que ha conseguido la dictadura. Pero, paradójicamente, la propuesta de una línea militar tampoco se fundamenta en un análisis de la correlación de fuerzas, que es básico para justificar la viabilidad de soluciones militares. El profesionalismo y la capacidad técnica de los militares chilenos, las dificultades de aprovisionamiento, la ausencia de experiencia masiva de enfrentamientos armados, la negativa de los sectores moderados y de segmentos importantes de la izquierda a aceptar este tipo de política, la unificación del bloque dominante que produciría, son algunas de las razones militares y políticas que impiden pensar seriamente en ese tipo de estrategia. El triunfo nicaraguense le otorga hoy día un especial prestigio. No obstante, sería un error no tomar en cuenta los veinte años de derrotas que se prolongaron entre la caída de Batista y el triunfo sandinista.

Las líneas que hemos analizado someramente constituyen, desde un punto de vista u otro, soluciones irreales, ajenas a la complejidad de la situación. Aunque en algunos sentidos se han sofisticado los diagnósticos primitivos, se sigue creyendo en la debilidad intrínseca de la dictadura.

5. *El tradicionalismo teórico*

Rasguñando detrás de estas insuficiencias de comprensión se encuentra un acentuado tradicionalismo teórico. Sería entendible la necesidad de aferrarse a ciertas certezas, por último como defensa reactiva de la identidad, si ello no fuera una empresa arcaica en este momento de la evolución del marxismo y si no produjera una parálisis de la elaboración teórica.

Este es un momento en que ha estallado, por cada uno de sus costados, el monolitismo del marxismo; en que después de la escisión yugoslava se ha producido el cisma chino, se ha desarrollado el eurocomunismo, se conoce la reflexión de los disidentes marxistas dentro del campo socialista (Bahro, Mevdaief, Zinoviev) y cobra actualidad un pensamiento tan poco "clásico" como el de Gramsci. La reivindicación de una ortodoxia, única interpretación verdadera, solamente puede afirmarse en principios de autoridad. No podría basarse en el análisis histórico, en el estudio serio de la evolución histórica de la teoría marxista. Este estudio demostraría dos cosas: 1] que muchas afirmaciones marxistas creídas verdaderas están hoy puestas en duda y 2] que algunos de los pensamientos que el oficialismo consideraba heterodoxos siguen siendo marxistas.

Pero el problema principal que pretendo relevar es de carácter político: esta visión conservadora del marxismo dificulta la posibilidad de síntesis entre la teoría y la práctica. De hecho se producen los mismos efectos de distorsión que en el pasado reciente crearon espejismos e ilusiones.

Desde 1973, las acciones concretas de la mayor parte de los partidos de izquierda se han centrado en la crítica a la represión estatal, en la

defensa a los derechos humanos, en la reivindicación de la libertad política. Las grandes temáticas han sido la revalorización de la democracia como campo de constitución del sujeto popular y la vinculación necesaria entre democracia y socialismo.

Dos son las tesis que subyacen en esa práctica, cuya elaboración podría crear los fundamentos de una teorización marxista de la práctica política de la izquierda: 1] en el capitalismo solamente la democracia permite la constitución de un "Estado nacional" porque, aunque sea contradictoriamente, asume la existencia política del pueblo y 2] el socialismo no es una sociedad sin antagonismos de clase, donde está siempre garantizada a priori la representación de la clase obrera por el Estado; al contrario, el desarrollo socialista será el resultado de la lucha política de la clase obrera, muchas veces contra el Estado.

Ambas tesis, perfectamente compatibles con el análisis marxista, son difíciles de aceptar para el marxismo-leninismo en uso. Éste analiza la defensa de las libertades políticas como un momento táctico y caracteriza el Estado socialista como un régimen de fuerza. El carácter socialista está nominalmente garantizado por la dirección del partido comunista, que es *per se* el representante de la clase obrera.

El predominio de ese tipo de concepciones impide elaborar la experiencia práctica del movimiento popular en estos años de lucha contra el autoritarismo, así como en el pasado impidió comprender el significado y las condiciones de posibilidad del gobierno popular.

6. Una concepción jacobina del partido

Este marxismo-leninismo en uso, cuya filiación con las tesis de Lenin es (por lo menos) problemática, también impide definir correctamente el carácter del partido. Las relaciones entre dirigentes y militantes tienden a ser pensadas según un modelo burocrático. Esta teoría resulta del desarrollo de dos tesis: 1] el partido es una vanguardia que debe iluminar la conciencia atomizada y fragmentada de las masas, importando desde fuera la teoría del proletariado, el marxismo-leninismo y 2] el partido debe organizarse como un destacamento cuya cúspide son los cuadros revolucionarios, generalmente profesionales de la política, que a su vez tienen la función de organizar, movilizar y educar a esa "masa interna" que son los militantes.

La aplicación de este paradigma puede ser criticada desde tres puntos de vista. Uno es el de la eficacia, especialmente en las condiciones de clandestinidad. Constituye un axioma de las concepciones burocráticas pensar que siempre la productividad está relacionada con la centralización de las decisiones. Sin embargo, en las condiciones de clandestinidad se hacen más necesarias que nunca la descentralización operativa y el estímulo a las iniciativas de base, porque de otro modo la organización se inmoviliza.

La segunda crítica es aún más pertinente. La aplicación de un paradigma burocrático impide que en el partido revolucionario la militancia se convierta en una experiencia educativa. La lógica de la centralización trata a los militantes como "obreros" que operan y aplican, mientras que las funciones intelectuales y creativas se concentran en las alturas. Eso hace imposible que el partido constituya, como dice Magri, un lugar donde se realizan, de una forma prefigurada, las consignas ideales: remoción y socialismo.

La otra crítica toca un aspecto central. Tiene que ver con los efectos que produce el paradigma burocrático en las relaciones con las masas. La teoría "iluminista" del partido lo define como una vanguardia que se relaciona con la masa en la forma de un "preceptor" y no como un organismo que cumple funciones de elaboración de las experiencias prácticas y de generalización de ellas. Su trabajo de dirección debería ser plantear hipótesis sometidas a verificación. Mientras no se critiquen esas concepciones burocráticas, el partido corre el peligro de ser extraño a las masas y de jugar un papel vanguardista que no respeta ni su cultura ni sus ritmos ni sus necesidades.

V. Conclusiones

Todos los problemas señalados se sintetizan en uno que es, en definitiva, el principal: una forma anacrónica de hacer política, que no se adapta a las nuevas condiciones de la dominación burguesa. Algunas de las expresiones concretas de esta inadecuación son las siguientes: 1] una visión "agitativa" de la política, modalidad discordante con la actual situación de reflujo de masas. Ellas permanecen apegadas porque repiten las formas habituales, típicas del Estado de compromiso y de un período de movilización ascendente: mítines, declaraciones, marchas o intentos de marchas, volantes esparcidos, una corta coyuntura caliente en los patios del Pedagógico, ayunos, foros. En la situación actual, donde hay un movimiento de masas atomizado y fragmentado, todas esas acciones conducen, cuando más, a cortos períodos de euforia; 2] una visión "partidista" de la política, que está más preocupada de lo particular que de lo general, que se interesa más en influir, reclutar o cooptar puestos directivos que en comprender y estimular las dinámicas del movimiento social; 3] la debilidad del trabajo cultural, el cual no es considerado como momento central de la política. Eso revela una falla analítica: no captar la importancia para el actual sistema de dominación de constituir una visión de mundo hegemónica; 4] la ausencia de una visión "constructiva" de la política, para la cual el foco de la acción está en la reconstrucción del movimiento

social, de las células de una hegemonía alternativa; 5] la tendencia a una visión "cortoplacista" que privilegia lo "agitativo", que menosprecia las lentas tareas de reorganización y el trabajo cultural, que gasta sus esfuerzos en la lucha interpartidaria, metafóricamente presentada como la disputa de los papeles de vanguardia.

Estos sucintos enunciados señalan algunas direcciones. Lo central es que la superación de la crisis actual de la izquierda requiera un esfuerzo consciente de renovación, el cual constituye una tarea de largo aliento.

BIBLIOGRAFÍA

- Brunner, José J., "Crisis de identidad en la izquierda", *Convergencia*, México, diciembre de 1980.
- Garretón, Manuel A., "Transformación social y refundación política. Notas sobre problemas de la alternativa en el capitalismo autoritario", *Materiales de discusión-Flacso*, núm. 12, Santiago, 1981.
- Tironi, Eugenio, "Inventario de una crisis", *Análisis*, núm. 32, Santiago, 1980.
- Moulián, Tomás, "Por un marxismo secularizado", *Mensaje*, Santiago, octubre de 1981; "Problemas de teoría política marxista: una crítica de Lenin", Documento de trabajo, Flacso, Santiago, 1980.