

EL MODELO ECONOMICO DE LA DICTADURA MILITAR

LA DESTRUCCION DE LA DEMOCRACIA CHILENA

*El análisis de los cientistas sociales*¹

El mito de la democracia chilena estaba muy arraigado: “la democracia más antigua y estable de América Latina”, en una región que se caracterizaba por los golpes militares y la inestabilidad política. Desde 1831 hasta 1970, una larga sucesión de presidentes elegidos por sufragio habían cumplido y respetado sus respectivos plazos de permanencia en el poder. En un lapso tan largo hubo, como es obvio, pequeños períodos conflictivos, pero, ¿qué otro país latinoamericano podía exhibir un récord similar a 140 años de persistente cumplimiento democrático? La tradición histórica chilena reiteró y maximizó el mito democrático, minimizando aquellos conflictos y eventos que pudieran menoscabarlo.

Incluso durante el primer semestre de 1973, y a pesar de la conflictiva situación, gran parte de la población no concebía la posibilidad de un golpe, pues “los militares chilenos son distintos”, constitucionalistas y no golpistas. El 11 de septiembre de 1973 la democracia chilena se desplomó como un castillo de naipes; el mito democrático fue reemplazado por una dictadura brutal. ¿De dónde salieron estos militares golpistas?, ¿quiénes eran los torturadores y los exiliadores?, ¿qué pasó con el aguerrido e indomable espíritu democrático de los chilenos? Toda nuestra historia democrática, ¿era realmente una farsa?²

Se ha insistido en que lo que había en Chile previamente a 1973 era una democracia formal y no real; no obstante, esa de-

mocracia formal chilena en las cuatro décadas anteriores al golpe había resuelto los problemas de estabilidad, sucesión y representatividad, y el establecimiento de mecanismos institucionales para la resolución de conflictos políticos. Esto “se reflejaba en el alto grado de legitimidad social del régimen democrático”³. El buen funcionamiento de la democracia formal reforzaba el mito democrático; a través del mecanismo de elecciones periódicas, se resolverían consensualmente los problemas económicos y sociales de todos sin afectar el bienestar de nadie. Esto sería el equivalente político del concepto económico del óptimo de Pareto⁴.

La retórica combativa de la U.P. y el vasto programa estatizador del gobierno del Presidente Allende sugerían una marcha irreversible hacia la “dictadura del proletariado”. El golpe militar fue apoyado por la gran mayoría de los chilenos para terminar con la caótica situación política, económica y social, y para eliminar la posibilidad efectiva de una eventual dictadura del proletariado: “para evitar la dictadura comunista había que sacrificar la democracia”. El mito democrático hacía pensar en un “golpe limpio y corto”, que rápidamente reestablecería la tradición histórica chilena; los militares tenían una idea distinta.

El golpe de 1973 no fue una comedia de equivocaciones. ¿Fue acaso el equivalente latino de una tragedia griega cuyo final quedó determinado al asumir Salvador Allende?, ¿podría haberse escrito en diciembre de 1970 la “crónica de un golpe anunciado”? Hay quienes creen que esta tragedia greco-chilena comienza realmente a principios del siglo XX; otros fijan su inicio en la segunda mitad de la década del 60. Algunos sugieren que esta tragedia pudo haber tenido “otros decursos y otros finales, sobre todo si los actores hubieran podido *imaginarse* el futuro”⁵. ¿Qué produjo esa falta de imaginación?

Hay varias explicaciones respecto al quiebre de la democracia chilena; no son mutuamente excluyentes y probablemente sean complementarias, puesto que enfatizan distintos aspectos de un fenómeno complejo: el desequilibrio entre el desarrollo político y el desarrollo económico, los consensos prevalecientes y su evolución, la polarización ideológica y el papel de los militares⁶.

La “gran contradicción” entre el acelerado desarrollo político y el lento desarrollo económico supuestamente genera un

desequilibrio creciente que desemboca en el quiebre de la democracia⁷. A partir de la década del 40, nuevos sectores comienzan a tener influencia y poder en el control del Estado, y aumenta además significativamente la participación política de la población; por otra parte, la economía chilena exhibe un lento crecimiento (en torno del 4%), que no permite resolver los problemas básicos de la mayoría⁸. El acelerado desarrollo político crea mecanismos de presión y estimula la proliferación de las demandas sociales; la competencia entre los partidos políticos genera una escalada de ofertas y soluciones que retroalimentan las aspiraciones y expectativas de la gente: todo comienza a ser posible si el partido A o B gana una elección, y nadie señala los costos involucrados en la solución de cualquier problema. El aceleramiento de las demandas políticas suscita presiones económicas excesivas, dando lugar a un proceso interactivo negativo en el que crisis económicas inducen crisis políticas y viceversa, hasta que finalmente estalla el sistema.

La explicación anterior adolece de algunas insuficiencias. Durante un largo período en este siglo, la sociedad chilena fue capaz de conciliar el desequilibrio político-económico generando una convivencia pacífica y estable; es necesario explicar cómo se logró manejar dicho desequilibrio y cuáles fueron las causas que lo tornaron posteriormente inmanejable⁹. El control de dicho desequilibrio se logró con la institucionalización del conflicto social como conflicto político-electoral¹⁰: los partidos políticos pasaron a ser el mecanismo de articulación y canalización de los intereses de los distintos grupos sociales; "podría afirmarse que los chilenos se reconocen entre sí públicamente a través de los partidos"¹¹. La tríada "organización social-partido político-Estado" es, para la mayoría de la población, el único procesador legítimo y viable de las respectivas demandas¹². Este sistema político fue capaz de generar legitimidad a través de varias décadas en las que se alternan gobiernos de diversas tendencias ideológicas.

Un indicador simple del acelerado desarrollo político es la mayor participación relativa de la población en las elecciones. Como hemos visto, entre 1920 y 1970 los votantes aumentan su participación relativa respecto a la población en edad de votar (cuadro 2.5); en términos absolutos, el número de votantes se

CUADRO 3.1. DISTRIBUCIÓN DE LOS NUEVOS VOTANTES.
CHILE, 1918-73 (MILES)

	Nuevos votantes	Nuevos votantes captados por (porcentajes)		
		Derecha	Centro	Izquierda
1918-37	231,6	23,5	30,7	27,0
1937-69	1.895,3	15,2	38,1	38,8
1969-73	1.379,6	23,5	22,0	40,3

Fuente: Borón (1971) y Valenzuela (1978).

Nota: En la derecha se incluyen los Partidos Liberal y Conservador; en el centro, los Partidos Demócrata-Cristiano, Radical y Agrario Laborista; y en la izquierda, los Partidos Socialista y Comunista. A partir de 1965, la mitad de los votos radicales son incluidos en la izquierda y la otra mitad en el centro. Los votos por sector no suman el total de votantes por cuanto no incluyen a los independientes y partidos políticos no mencionados previamente.

incrementa de 167.000 (1920) a casi tres millones (1970) en cincuenta años.

La incorporación electoral de nuevos grupos, en la medida en que es canalizada por partidos políticos distintos a los prevalcientes, introduce cambios en las relaciones de poder de los diferentes grupos sociales. En un extraño análisis empírico, Valenzuela y Valenzuela (1986) tratan de demostrar que el incremento relativo de votantes no habría afectado la composición relativa de los tres grandes bloques políticos (derecha, centro, izquierda). Sin embargo, ya hemos observado que estimaciones econométricas revelan que la votación relativa de la derecha *disminuye* en 6,4 puntos porcentuales por cada 10 puntos porcentuales de aumento en el porcentaje relativo de votantes (período 1918-69). Del mismo modo, esas estimaciones muestran que el centro y la izquierda *aumentan* 4,0 y 7,7 puntos porcentuales respectivamente (gráficos 3.1 y 3.2)¹³. Y si se considera el porcentaje relativo de los nuevos votantes que es captado por los tres grandes bloques políticos, se observa una participación significativamente menor de la derecha en relación al centro y a la izquierda en el período posterior a 1937; la derecha atrae solamente al 15,2% de los nuevos votantes mientras que el centro y la izquierda captan el 38,1% y el 38,8% respectivamente (cuadro 3.1 y gráfico 3.3). Puesto que, entre

GRAFICO N° 3.1. VOTACION DEL CENTRO, 1918-1973
(ELECCIONES PARLAMENTARIAS)

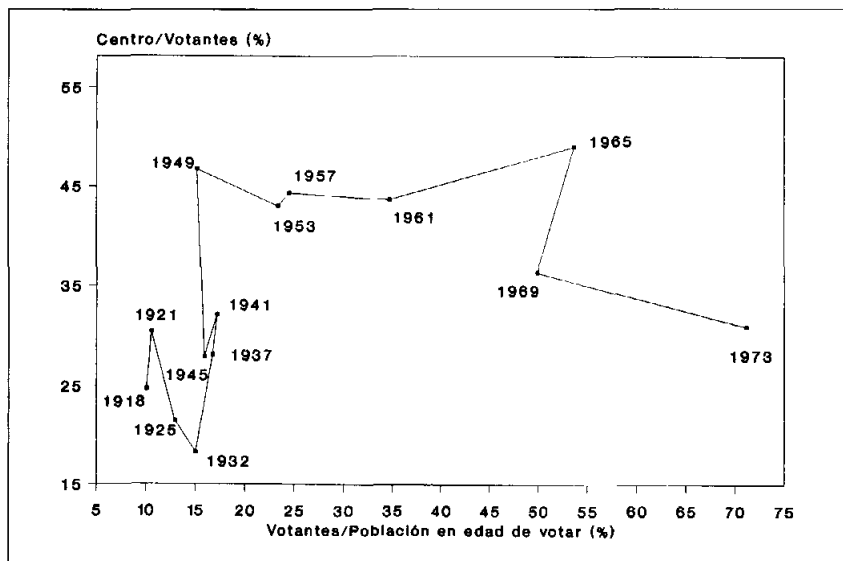
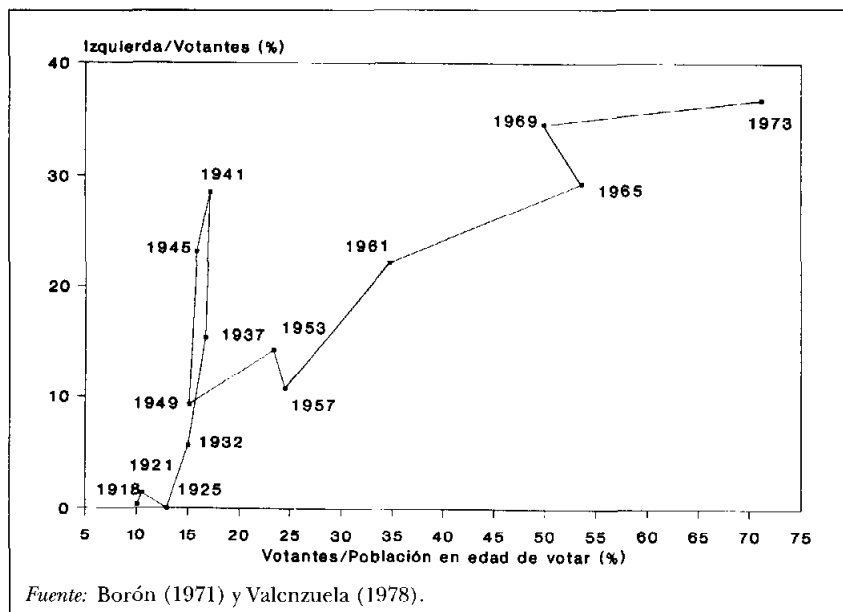
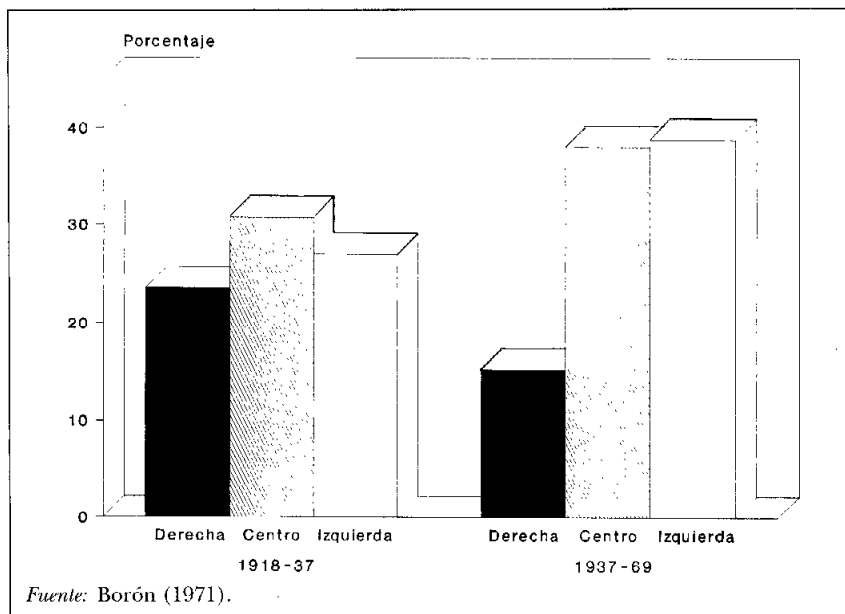


GRAFICO N° 3.2. VOTACION DE LA IZQUIERDA 1918-1973
(ELECCIONES PARLAMENTARIAS)



Fuente: Borón (1971) y Valcnzuela (1978).

GRAFICO Nº 3.3. DISTRIBUCION DE NUEVOS VOTANTES, 1918-1969
(ELECCIONES PARLAMENTARIAS)



1937 y 1969, el número de votantes aumenta en 5,6 veces, el resultado anterior obviamente implica un profundo cambio en la composición política chilena. Cabe recordar que un supuesto simplificador implícito en estas estimaciones es el de que las personas que votan una vez por un determinado partido político siguen votando de la misma manera¹⁴.

El significativo aumento del número de votantes y la vigencia de la Constitución de 1925 están asociados a una alta discontinuidad política de los gobiernos elegidos entre 1932 y 1970; en efecto, en ese lapso hay una alternancia de seis gobiernos con distinta ideología política: derecha (1932-38), radical (1938-52), populismo personalista (1952-58), derecha (1958-64), democracia cristiana (1964-70), izquierda (1970-73). Esta discontinuidad va acompañada por un antagonismo político de cada gobierno con respecto a su predecesor: "rara vez el nuevo gobierno invita a quien gobernaba anteriormente a colaborar, aunque sea en forma parcial". El gobierno triunfante quiere tener el control total de todo el aparato público: "quien inicia un nuevo período tiene

la tendencia a comenzar todo de nuevo o con otro signo que lo diferencie del anterior”, su deseo es desplazar a los que estaban previamente en el poder, sustituyendo al máximo número de funcionarios para que puedan hacer suya una nueva política¹⁵.

Pero, ¿por qué se produce esta discontinuidad política? Para Vial (1986), la gran masa de la población que vive en una situación de extrema miseria y se incorpora a la actividad electoral constituye el factor central de desestabilización política. Los pobres han representado alrededor del 30% de la población chilena durante el siglo XX, y son fácilmente atraídos por la demagogia, lo que los transforma en un electorado altamente fluctuante; su participación política creciente ha generado movimientos pendulares que eventualmente conducen al quiebre de la democracia. Vial argumenta que el voto de los pobres es un factor de inestabilidad porque quienes viven en la extrema miseria nada ganan con la estabilidad: “la estabilidad es un valor inexistente para ellos, que en cambio algo pueden ganar con los trastornos sociales”¹⁶.

Una explicación distinta y más global que la anterior es aquella vinculada a los consensos prevalecientes en Chile en el siglo XX y a los factores que produjeron su quiebre. Hay todavía quienes añoran el consenso pre1920: un orden oligárquico en el que nada significativamente diferente se planteaba en cada elección. Obviamente, no podía ser permanente y estable una situación en la que cada gobierno era escogido por una especie de club selecto al cual pertenecía menos del 10% de la población en edad de votar. Los turbulentos años 20 y comienzos del 30, así como la Constitución de 1925, sientan las bases para un nuevo consenso.

La llamada República Mesocrática, que dura 40 años (1932-73), establece un nuevo marco, en el que la clase media comienza a adquirir el predominio; la mayoría de los Presidentes, ministros y parlamentarios surgen de la clase media. Durante parte importante de este período hay una especie de consenso implícito y explícito entre los actores políticos y sociales para resolver los distintos conflictos a través de los mecanismos institucionales establecidos en la Constitución. Pero se ha señalado que este consenso no incorpora hasta la década del 60 a una parte importante de la población. En efecto, y en contraposición a lo planteado por Vial, Gazmuri (pp. 207-211; en Tagle, 1992) argumenta que

el acuerdo político establecido en la década del 30 marginó a la población más pobre del país, particularmente a aquellos del mundo rural; la apertura hacia estos grupos postergados se produciría en forma muy lenta y restringida fundamentalmente al plano electoral. Si los pobres estaban excluidos, entonces no podían ser la causa de la alternancia política observada.

En síntesis, durante la República Mesocrática existe consenso respecto a la validez del sistema político electoral. En relación a este tópico, Arriagada destaca el hecho de que en Chile, a diferencia de lo que pasó en otros países latinoamericanos, la derecha cumplió un papel importante en la creación de un sistema democrático: "fue una Derecha que jugó al interior del sistema de partidos, interesada en obtener la Presidencia de la República a través de elecciones y no de golpes de Estado"¹⁷. Algo similar puede plantearse con respecto a la izquierda.

El consenso respecto a la aceptación y relevancia del mecanismo electoral habría sido necesario pero no suficiente para la estabilidad democrática; lentamente, comienzan a explicitarse y contraponerse distintas concepciones y propuestas respecto a la forma de estructuramiento de la sociedad chilena. Estas adquieren un perfilamiento más nítido y decantado en la década del 60: la derecha aboga por un capitalismo tradicional con políticas económicas adecuadas y responsables para generar un mayor crecimiento; el centro propone la modernización del capitalismo con una incorporación política y social de los grupos marginados; la izquierda critica el sistema capitalista estimando que éste marcha hacia su descomposición, y sugiere preparar las condiciones para avanzar hacia el socialismo. Así surge el "fenómeno de los tres tercios", la coexistencia de tres proyectos globales y supuestamente excluyentes que proporcionan las soluciones y respuestas a las interrogantes básicas; además, a partir de la elección presidencial de 1958 poseen bases electorales equivalentes: en torno al 30%.

Estos proyectos contrapuestos expresan en el fondo una reestructuración social que afecta al consenso básico sobre el modo de vida de una sociedad. En estas condiciones, se debilita la capacidad de compromiso y los acuerdos que se logran son más formales que reales; pero, cuando un determinado partido gana una elección presidencial, ¿cuánto le es factible o permisible

modificar el modo de vida existente? Por otra parte, la mantención del *statu quo* implica un modo de vida precario para muchos. Este es el viejo dilema de continuidad y cambio: “cuánto se cambia para que todo siga igual” o bien, “cuánto es posible cambiar sin que se desestabilice el sistema”. En realidad, el problema del consenso básico es bastante más complejo. ¿Cuáles son los componentes del consenso básico para mantener la estabilidad de la democracia?, ¿entre quiénes debe producirse el consenso? Los elementos posibles incluyen evitar la guerra civil, respetar las reglas del juego y tener una imagen compartida respecto a lo que es un “orden justo”; pero sigue vigente la pregunta de cuál es el límite del premio que puede apropiarse el vencedor de la contienda política¹⁸.

La situación descrita conduce a la polarización política. Hay dos argumentaciones respecto de esta polarización progresiva; el cambio en la función del centro y el aumento del ideologismo. Revisémoslas brevemente.

Ya desde el comienzo del siglo XX se observa una marcada polarización política en Chile. Hay una derecha tradicional claramente definida, y lentamente comienza a estructurarse una izquierda que en la década del 30 adquiere un nítido perfil; cuando estos dos bloques políticos captan un porcentaje importante del electorado, se genera una tendencia centrífuga que aumenta peligrosamente el nivel de conflictividad social. El centro evita esta polarización extrema al actuar como “bisagra”¹⁹. El Partido Radical, un partido pragmático con gran capacidad de negociación, cumple dicha función en el período previo a la década del 60, pero se desgasta y sufre un alto costo político pasando a ser identificado como el “partido del arreglín y de las componendas”. En los años 60 la Democracia Cristiana sustituye al Partido Radical; el centro ya no es más “bisagra” y “amortiguador”, pues este partido quiere llevar a cabo su “camino propio”. Más aún, con su planteamiento ideológico (modernización capitalista con integración social), la Democracia Cristiana genera un fenómeno de “centrifugación doble” que radicaliza el espectro político: empuja a la izquierda más hacia la izquierda y a la derecha más hacia la derecha²⁰.

Esta hipótesis, que sostiene que el centro, por definición moderado, sería el responsable de la polarización extrema de la

izquierda y de la derecha, resulta bastante paradójica. Aunque el centro plantee y coincida con algunas de las proposiciones de la izquierda o la derecha, ¿por qué éstas no lo apoyan en aquello en lo que coinciden y optan en cambio por abandonar sus principios y objetivos por otros nuevos más extremos? ¿Es más importante ser distinto y tener un perfil propio que contribuir a un mayor bienestar social?, ¿las ideas, los valores y los principios son tan mutables que se van redefiniendo de acuerdo a lo que vayan planteando los otros?

En la década del 60 se hace patente un auge de las ideologías y de las utopías; todo parece posible, es sólo cuestión de quererlo: la eliminación de la injusticia social, la superación de la pobreza y la transformación de Chile en un país moderno y desarrollado. Hay mucho entusiasmo, agitados y elevados debates conceptuales y exceso de voluntarismo; la existencia de metas y objetivos tan nobles impide la discusión pedestre sobre los medios y los mecanismos. “Se reivindicaban dimensiones olvidadas de la existencia: los sentimientos, el inconsciente, la imaginación, el eros. A la pregunta de si era posible construir una civilización no represiva, se respondía afirmativamente. Bastaba con que la gente tomara conciencia de las posibilidades de liberación que el progreso técnico había engendrado en la sociedad y actuara en consecuencia, cambiando las estructuras opresivas. La revolución era una consigna compartida casi por todos. La imaginación debía alcanzar el poder”²¹.

El exceso de imaginación genera utopías e ideologías alternativas que disputan entre sí. La exacerbada competencia ideológica va induciendo una radicalización en los planteamientos; la búsqueda de un consenso mínimo es percibida como lógicamente errónea y éticamente corrupta. Aparece el purismo fundamentalista: “cada actor acentúa el perfil excluyente de su propuesta; cualquier avance parcial es decretado insuficiente; toda medida en el terreno económico, social o político es descalificada en contraste con un modelo teórico –la utopía– que constituye un imperativo moral para quienes adhieren a ella”²².

Las ideas y la retórica adquieren vida propia y van configurando la realidad. Eduardo Frei Montalva expresa en su campaña presidencial que “no cambiará una coma de su programa ni por un millón de votos”; el programa es más importante que

cualquier acuerdo político. Después del triunfo electoral de Eduardo Frei, el Secretario General del Partido Socialista declara que le negará “la sal y el agua al nuevo gobierno”. En la campaña presidencial de 1970, la derecha propone e insiste (pensando que Jorge Alessandri será el triunfador) que “el candidato que obtuviera un voto más que sus rivales debería ser el Presidente”; de esta forma, se pretendía descartar cualquier posible compromiso en el Parlamento si la primera mayoría relativa era inferior al 50,1% de los votos.

Así se genera el “autismo político”²³. Además, las mutuas descalificaciones van creando un clima confrontacional entre las distintas posturas ideológicas. Según Moulián (1982, 1985), esto conduce a una especie de “lógica fatalista autodestructiva” en la que “lo peor para sí es preferible a ceder”; ello se observa en “la aventura del camino propio de la derecha” en las elecciones presidenciales de 1970, y en el “infantilismo guerrillero suicida” de varios grupos de la U.P.

La retórica ideológica experimenta una escalada durante el gobierno de la U.P.; “no basta con tener el gobierno, hay que alcanzar el poder total”, y “avanzar sin transar” sugieren de manera bastante inequívoca que hay grupos importantes de la U.P. dispuestos a tornar irreversible el proceso vigente y a imponer su voluntad sobre el resto. Todo esto va acompañado de una hiper-movilización política; las marchas y las concentraciones no terminan con la campaña presidencial, sino que pasan a ser parte del paisaje (como la cordillera de los Andes) durante el gobierno del Presidente Allende: todos recurren a la movilización de masas para mostrar que cuentan con el apoyo popular mayoritario. Los medios de comunicación actúan como un poderoso catalizador, agregando combustible a la hoguera confrontacional. “Era difícil distinguir entre los hechos reales y el conflicto simbólico presentado por los diarios, la radio y la televisión. Los hechos eran presentados de manera exagerada y distorsionada. Las mentiras y las injurias personales (*character assassination*) estaban a la orden del día. Todo adquirió sentido político, y hasta el evento más insignificante se transformó en relevante y ominoso”²⁴. La movilización política se transformó en confrontación política y la lógica política comenzó a ser sustituida por la lógica del enfrentamiento.

Es efectivo que la polarización ideológica y la retórica simbólica generaron restricciones que dificultaron e impidieron la negociación y el acuerdo político, pero no son las diatribas ni las frases incandescentes las que provocan el quiebre de la democracia. Durante el gobierno de la U.P. hay hechos concretos que perjudican materialmente a muchos agentes económicos, y que sugieren que en el futuro próximo otros serán afectados; cada día 5,5 fundos son expropiados o "tomados", cada dos días una empresa productiva es estatizada o intervenida, no hay una cota inferior en tamaño para lo que es expropiable o "tomable", a medida que transcurre el tiempo empieza a ser más dificultosa la adquisición de bienes de consumo básico. Los mercados negros, las colas, el racionamiento y la escasez afectan el diario vivir, los graves desequilibrios macroeconómicos generan incertidumbre e inestabilidad global, el acelerado grado de estatización de la economía produce fundados temores respecto a la irreversibilidad futura del proceso.

Moulián formula una interesante pregunta: ¿por qué no hubo un golpe en Chile antes de 1973, y, más específicamente, por qué no lo hubo en 1938 cuando Aguirre Cerda triunfó por un margen tan pequeño? Este autor sugiere que el programa de reformas planteado por los gobiernos radicales era tolerable, y por ello no afectó la estabilidad democrática. Moulián señala también que el gobierno del Presidente Frei sería el verdadero continuador de los frentes populares en Chile puesto que realiza las reformas antioligárquicas que estaban pendientes (chilenización de la GMC, reforma agraria y sindicalización campesina)²⁵.

Pero entonces cabe reiterar la interrogante anterior: ¿por qué no hubo un golpe durante el gobierno del Presidente Frei?²⁶. A nuestro juicio, las diferencias existentes entre los gobiernos de Frei y Allende proporcionan una clave importante respecto a los factores centrales que conducen al quiebre de la democracia en 1973. La diferencia central no está vinculada a la existencia de proyectos globales excluyentes, a la polarización ideológica o la intensificación de la movilización política. Durante el gobierno del Presidente Frei, nadie duda en ningún momento que habría nuevas elecciones presidenciales en 1970, y que las minorías existentes entonces podrían constituirse en mayoría en el futuro. Durante el gobierno del Presidente Allende se va incrementan-

do la incertidumbre respecto a la posibilidad de revertir las profundas reformas; los hechos y la retórica oficial van reforzando la idea de que se avanza inexorablemente hacia un esquema social irreversible. No es el temor a los cambios, puesto que los hay y profundos durante el gobierno de Frei, sino el temor a los cambios irreversibles lo que explica el respaldo masivo al golpe militar.

En 1973 hay una aceleración en el nivel de conflictividad social, y una lenta pero progresiva paralización de la actividad económica; la multiplicidad de incidentes, las discusiones furibundas e interminables, las numerosas e inútiles reuniones de autoridades del gobierno, de opositores y entre ambos, la ola de rumores y contra-rumores finalmente tornan imposible una solución política. El 22 de agosto de 1973, la oposición en la Cámara de Diputados aprueba un proyecto en el que declara explícitamente “la ilegitimidad de las actuaciones del Presidente”. Esta es una invitación a la intervención de las Fuerzas Armadas. ¿Por qué éstas aceptan esa invitación?, ¿acaso para evitar una posible guerra civil? La evidencia histórica revela que “no hay guerra civil entre civiles”²⁷: se requiere la división de las FF.AA. para que haya guerra civil. La propaganda realizada por grupos extremos de la U.P. en la que se invitaba a los soldados y suboficiales a desobedecer a sus superiores, la participación de altos mandos de las FF.AA. en el gabinete ministerial del Presidente Allende y la extendida y profunda crisis política constituían factores que podían generar esa división²⁸. En síntesis, las FF.AA. dieron el golpe para prevenir su división interna y evitar de esta forma una posible guerra civil²⁹. Pero, si el golpe militar evitó la división de las FF.AA. y en consecuencia la guerra civil, entonces, ¿por qué fue tan sangriento?, ¿cuál es la justificación de las posteriores violaciones de los derechos humanos?

Los analistas y científicos políticos descubrieron con posterioridad a 1973 cuán grande era su ignorancia respecto a las FF.AA., las que constituyen un “Estado dentro de otro Estado”, con reglas propias y una cultura y una lógica de funcionamiento muy distintas a las de la sociedad civil. En el período 1931-73 hay una “mala relación cívico-militar”; son “dos mundos casi absolutamente incomunicados”, hay un desconocimiento y un desprecio mutuos³⁰. El poder civil reduce sistemáticamente el presupuesto

militar, lo que genera resentimiento en las FF.AA. (ver cifras en Joxe, 1976). Esto es particularmente grave si se toma en cuenta que las FF.AA. se consideran la reserva moral de la nación, “los depositarios últimos del destino de la nación, los garantes supremos de la unidad nacional amenazada, el baluarte por encima de las divisiones de grupos de la sociedad civil y con un rol mesiánico, activo y práctico, de salvación de la nación ante la crisis que amenaza con su destrucción”³¹.

En consecuencia, las FF.AA. dan el golpe militar para salvar al país de la destrucción³². Pero, ¿por qué se quedan 17 años? Garrretón proporciona la respuesta explicando la interacción conceptual ambivalente entre Nación y Estado propia de las FF.AA. El golpe militar es justificado “en nombre de la Nación, contra un Estado que *se ha apartado* de los altos destinos de la Nación”, comprometiendo su supervivencia. Por otro lado, cuando el régimen militar se ha establecido, el Estado *se identifica* con la Nación y es el encargado de realizar este destino, llámese Bien Común o de otra manera; luego, cualquier discrepancia es vista como un cuestionamiento a la esencia de la Nación. “Esto produce la triple identificación entre Nación, Estado y FF.AA. (o gobierno militar). Las FF.AA. son el baluarte de la nación y la garantía de su continuidad histórica”³³. Y es así como Chile comenzó a funcionar como un gran cuartel.

*El análisis de los economistas ortodoxos*³⁴

Según los economistas ortodoxos, el lento desarrollo chileno ha sido ocasionado fundamentalmente por el progresivo papel del Estado en la economía; este fenómeno alcanza su culminación en el gobierno de la U.P., en el cual el objetivo de que el Estado logre el control total genera el caos económico y social que conduce al quiebre de la democracia.

De Castro señala que la explicación de la crisis político-social de 1973 no está en los tres años de mal manejo económico del gobierno de la U.P.: “el caos sembrado por el gobierno marxista de Allende *solamente aceleró* los cambios socializantes graduales que se fueron introduciendo en Chile ininterrumpidamente desde mediados de la década del 30”³⁵. Desde esta perspectiva, una

parte de estos “cambios socializantes graduales” corresponde a las innumerables y erróneas medidas de tipo redistributivo adoptadas por el Estado a partir de la década del 30; desde ese entonces, el Estado creó la noción de “la cultura del reparto”, en que se promete “el mejoramiento sustancial del nivel de vida de la inmensa mayoría de los chilenos, sin sacrificar sino a los más ricos”, esto es, la pobreza se resuelve quitándole a unos para darle a otros, lo que conduce a minar la armonía prevaleciente en la sociedad chilena³⁶.

Supuestamente, para poder cumplir con su función redistributiva el Estado comienza a aumentar su actuación en la economía. Esta intervención estatista se manifiesta en diversas formas: “La intervención directa del Estado para manipular las variables económicas (control de precios, determinación de la tasa de interés, fijación del tipo de cambio, etc.); el desarrollo de una frondosa burocracia; la propensión a crear actividades estatales paralelas a la actividad privada en los sectores productivos o de servicios; las nacionalizaciones y el estatismo progresivo de la economía; el desarrollo de sistemas de planificación, que planifican en forma parcial pero que buscan un control directo de variadas actividades; el aumento de la inversión estatal en áreas de reducida rentabilidad social; la politización de las instituciones públicas”³⁷. Es así como se configura un marco institucional extremadamente anárquico, que “limita las posibilidades de desarrollo que no estén amparadas por el Estado”.

Distintos factores impulsan el auge del estatismo: i) presiones político-sociales conducentes al aumento del gasto público para generar empleo y expandir los niveles de inversión; el sector público se transforma en el empleador e inversionista de última instancia, ii) los puestos de trabajo creados en el sector público tienen una característica de irreversibilidad; ello mantiene clientelas políticas subsidiadas con empleo en instituciones fiscales, semifiscales y estatales, y iii) el Estado se constituye como “gestor del bien común” y, *a contrario sensu*, se genera la noción de que la acción privada no conduce a ello. De aquí se pasa a una relación paternalista entre el Estado y la sociedad, en la que el Estado “da” y la sociedad “espera” beneficios; en una sociedad moderna, en cambio, los beneficios se “logran” como resultado de un proceso de desarrollo.

El aumento del intervencionismo del Estado en la economía genera diversos problemas interrelacionados entre sí³⁸:

a) Al adquirir el Estado mayores funciones, crea numerosos organismos, empresas y servicios, los que generan una “frondosa burocracia” aislada de mecanismos de control interno y externo. La expansión del sector público implica un aumento del gasto; adicionalmente, la burocracia fiscal y estatal se transforma en un poderoso grupo de presión que generalmente obtiene privilegios especiales. Todo esto se traduce en un desequilibrio entre gasto e ingreso fiscal, que genera un déficit público con las consiguientes presiones inflacionarias.

b) Los controles de precios, de la tasa de interés y del tipo de cambio son el resultado indirecto de la inflación; constituyen una respuesta fácil pero errónea para atacar la inflación, “suprimiendo sus manifestaciones en vez de atacar la raíz del problema”. Estos controles se convierten a su vez en mecanismos importantes de distribución de beneficios y rentas.

c) De esta forma, el Estado adquiere un “enorme poder discrecional y abusivo” que induce a los distintos grupos sociales a organizarse para tratar de captar y utilizar los recursos del Estado en beneficio propio. El proceso político se transforma en un juego de influencias y presiones que origina “masivas transferencias entre los distintos grupos sociales y sectores económicos”³⁹. Incluso se “institucionaliza” la participación del sector privado en la toma de decisiones del sector público: “durante el período 1958-64, las cuatro organizaciones privadas más poderosas tenían representantes con derecho a voto en todas las instituciones financieras (públicas) incluyendo el Banco Central, el Banco del Estado y la CORFO” (...) “cada grupo empresarial tenía poder de voto en las agencias gubernamentales que eran relevantes para su sector específico”⁴⁰.

d) La sociedad chilena se orienta a una búsqueda del ventajismo rentista (*rent seeking*)⁴¹. “El exceso de control estatal sobre la economía ha hecho que el éxito de las actividades productivas emprendidas dependa mucho más del padrinazgo político —que concede exenciones tributarias o arancelarias, que otorga o niega precios rentables, que permite o prohíbe la importación de sustitutos, que aprueba o no préstamos internos y/o externos, etc.— que de la verdadera rentabilidad social de dichas activida-

des y de la capacidad técnica y empresarial de quienes en ella trabajan. De este modo, los empresarios buscan más el acercamiento a los políticos y a los personeros de gobierno –Ministros, Subsecretarios, Jefes de Dirinco, Presidente del Banco Central, del Banco del Estado, Presidente de CORFO, etc.– que a los técnicos y profesionales o a los obreros y empleados que laboran en las empresas y que podrían aumentar la productividad real de estos procesos productivos⁴².

“Es más fácil obtener una rentabilidad financiera cobrando un alto precio permitido por un elevado arancel, que una rentabilidad real basada en un precio bajo, al alcance de las grandes masas, permitido por rebajas de costos obtenidas con mejoras reales de productividad”. Cuando la tasa de interés real es negativa, permite que cualquier inversionista pueda emprender proyectos de inversión de rentabilidad nula o baja por cuanto los financia con créditos cuyos costos son subsidiados (o negativos). “De ahí que la demanda por créditos exceda a la oferta y que las amistades y los contactos políticos sean más importantes en la obtención de un crédito que la rentabilidad social de los proyectos de inversión” (...) “El Estado ha llegado a tener tal grado de injerencia en la vida económica del país que puede, por propia decisión, otorgar el éxito o causar el fracaso de cualquier actividad. De aquí que los empresarios, en general, se hayan coludido con los grupos políticos dominantes para asegurar la rentabilidad de sus actividades”.

El resultado de lo anterior es “una estructura poco competitiva de la organización económica, lo que ha facilitado la formación de grupos de poder cuya acción resulta contraria al interés general”. En consecuencia, las políticas redistributivas del Estado han terminado por favorecer a los grupos que poseen mayor poder de organización y de presión; los pobres, que son individuos independientes o del sector informal y que no poseen mecanismos de presión, quedan totalmente marginados del desarrollo económico, sin posibilidades de alterar su situación.

Una economía con un Estado en expansión y grupos de presión que pugnan por su control total conduce al estancamiento; éste impide la solución de los problemas económicos y sociales, generándose una crisis social y política. Las disputas por el control del Estado, el incremento sostenido de la actuación de éste,

la interacción persistente entre los intereses económicos y políticos y la incapacidad para resolver los problemas económicos reales terminan por minar y destruir la democracia.

LAS PROPOSICIONES ECONÓMICAS DE LOS ECONOMISTAS ORTODOXOS⁴³

La intervención del Estado en la economía genera distorsiones e ineficiencias; la situación extrema alcanzada durante el gobierno de la U.P. permite visualizar claramente este fenómeno, que se arrastra por varias décadas. Más aún, esta actuación del Estado ha sido justificada en aras de superar la pobreza y reducir la situación inequitativa del ingreso; el resultado obtenido es justamente el contrario. En síntesis, el Estado es el problema y no el mecanismo de solución; su transformación en un Estado subsidiario será la base del crecimiento económico. Este es el credo de los economistas ortodoxos.

Más en detalle, el lento crecimiento de la economía chilena es inducido por una mala asignación de recursos, producto de políticas económicas deficientes, principalmente las políticas cambiaria, arancelaria, tributaria y de precios.

La política cambiaria se ha caracterizado por mantener un tipo de cambio sobrevaluado que origina déficit crónicos de balanza de pagos. Dicha situación ha conducido al diseño de una política arancelaria para frenar las importaciones, evitando así la pérdida de reservas internacionales. El aumento de los aranceles se concentra en aquellos bienes cuyos precios al gobierno no le preocupa que suban: los bienes considerados suntuarios y prescindibles. La combinación de estas dos políticas subsidia la importación de los bienes considerados esenciales, distorsionando los incentivos proporcionados al sector productivo nacional, pues lo induce a concentrarse en la producción de bienes suntuarios y prescindibles; los precios relativos resultantes desestimulan la producción de bienes esenciales consumidos por la mayoría.

La política de control de precios complementa la acción de las políticas cambiaria y arancelaria y exagera los efectos nocivos sobre la asignación de recursos. En efecto, los bienes de