

INT-0829

c-2

Santiago, 13 de abril de 1965
Instituto Latinoamericano de
Planificación Económica y Social

CAMBIO SOCIAL Y FRUSTRACION EN CHILE

Oswaldo Sunkel *

* Traducido del ensayo presentado a la Conferencia sobre Obstáculos al Cambio en América Latina, efectuado en el Instituto Real de Asuntos Internacionales, en Londres, durante febrero de 1965. Solicitado para el Programa de Capacitación, por el profesor señor Fernando H. Cardoso; ayudantes señores Enzo Faletto, Carlos Filgueira y Adolfo Gurrieri.

GAMBIO SOCIAL Y FRUSTRACION EN CHILE

por Osvaldo Sunkel *

" Si queremos que todo
siga como está, es
preciso que todo cambie."

(Giuseppe de Lampedusa:
El gatopardo)

Introducción

Quien conoce la labor del economista ha debido notar con cuánta frecuencia éste utiliza el razonamiento político y sociológico cuando no consigue explicarse un problema económico mediante la aplicación estricta de la teoría económica. A pesar de que estas incursiones en campo profesional ajeno están ocurriendo cada vez con mayor insistencia, especialmente en materia de planificación del desarrollo económico, ellas producen suspicacia en los economistas académicos. Esta actitud tiene algún fundamento; son pocos los economistas que están adecuadamente adiestrados en las otras ciencias sociales, y cabe ser cuidadoso. Pero la oposición de los economistas no deriva principalmente de esa preocupación; su resistencia es en realidad el resultado de un prejuicio académico contra la "contaminación" del análisis económico con enjuiciamientos sociales y políticos. Temen perder una neutralidad científica que no es obtenible, sacrificando la objetividad científica, que sólo será asequible si se consideran explícitamente los factores políticos y sociológicos. Es justo añadir que si bien esta actitud aséptica prevalece entre mis colegas del continente americano, no preocupa mayormente a los economistas de formación europea.

* Este ensayo será presentado a la Conferencia sobre Obstáculos al Cambio en América Latina, que se llevará a efecto en el Instituto Real de Asuntos Internacionales, en Londres, durante febrero de 1965...

Las opiniones expresadas en este trabajo son enteramente personales y no comprometen a ninguna institución. Mis agradecimientos a Luis Ratinoff y Héctor Assael, quienes leyeron un primer borrador de este trabajo e hicieron numerosos y muy útiles comentarios, así como a Jaime Balcázar, quien lo tradujo al castellano.

/Ahora bien,

Ahora bien, los economistas que se hayan dedicado a los problemas de la planificación y del desarrollo económico en América Latina, no pueden soslayar el hecho de que en último término la base real implícita de su actividad profesional ha sido necesariamente el proceso de desarrollo histórico de estos países. En el desempeño de nuestras tareas hemos tocado constantemente problemas relacionados con el análisis del proceso de cambio social y, aunque hemos utilizado de hecho el análisis sociológico y político, no hemos podido o no hemos querido hacerlo explícita y sistemáticamente; hemos seguido más bien la práctica tradicional entre los economistas de ignorar los factores sociológicos y políticos relegándolos al limbo de "los factores exógenos".

Este ensayo representa un alejamiento de aquella práctica, puesto que se trata de un esfuerzo explícito para organizar mis impresiones y puntos de vista sobre el cambio social en Chile, reuniendo tanto los factores económicos, como los políticos y sociales, de acuerdo a una hipótesis todavía muy preliminar que procuraré esbozar someramente en lo que sigue.

Cuando se revisa la literatura sobre el cambio social en América Latina, o cuando se escuchan los puntos de vista que expresan los expertos sobre Latinoamérica, se tiene la impresión de que poco o nada ha cambiado o está cambiando en nuestro continente. Cuando se acepta este planteamiento, el interés se encamina de inmediato hacia las causas y razones por las que tiende a mantenerse ese statu quo. Como consecuencia lógica de lo anterior, se parte en seguida en busca de los elementos que constituyen los obstáculos al cambio.

El punto de partida de este ensayo es que esa opinión tan difundida y de tanta aceptación general, no corresponde a la realidad. Por otra parte, creo que es la manifestación de una preocupación legítima sobre la reciente evolución de la sociedad latinoamericana. Cuando se analiza lo que ha ocurrido en un país como Chile durante los últimos treinta o cuarenta años, no se podrá dejar de reconocer que ha habido cambios muy importantes. Más adelante mostraré que durante este período se produjo en efecto un cambio rápido e intenso. Pero después de aceptar esto, y aún a riesgo de parecer paradójal, habría que reconocer

/también la

también lo contrario, es decir, que ciertos aspectos fundamentales en realidad no se ha experimentado cambio alguno.

La hipótesis que deseo examinar - basada en un análisis más o menos sistemático del cambio económico pero en evidencia sociológica y política más bien impresionista - es la siguiente: considero que en Chile se ha llevado a cabo, y continúa llevándose a cabo, un rápido e intenso proceso de cambio social; pero este proceso, en contraste con lo que a su debido tiempo ocurrió con el desarrollo económico de los países más adelantados, no ha producido los resultados de carácter social que de él se esperaban. Me parece que esta frustración se debe en gran parte a la inmutabilidad de ciertas instituciones y estructuras básicas de la sociedad chilena que funcionan como elementos que controlan la orientación del proceso de cambio social.

Este ensayo tiene cinco partes. En la primera trataré de mostrar cómo el análisis tradicional (o por lo menos más popular) - coyuntura de fuerzas a favor y en contra del cambio social - nos conduce necesariamente a opinar que poco o ningún cambio se está llevando a cabo en nuestro país y que este fenómeno se debe a la presencia de ciertos obstáculos al cambio.

Mostraré después pruebas de la amplitud e intensidad del cambio social que ha experimentado Chile, dando tanto argumentos analíticos en pro de este punto de vista como alguna evidencia indirecta de tipo cuantitativo. El argumento teórico en favor de la tesis del cambio rápido e intenso se basa en el avance que se ha obtenido en el proceso histórico de transformación estructural y de integración nacional de la economía chilena, que se aceleró notablemente desde comienzos de la década de 1930.

/En la

En la tercera parte buscaré una explicación de por qué este rápido y penetrante cambio social nos parece insatisfactorio no sólo a nosotros, los observadores intelectuales, sino a los chilenos en general. Esta inquietud se hizo sentir recientemente cuando alrededor de tres cuartas partes de los votantes en las elecciones presidenciales favorecieron nítidamente las plataformas electorales que propugnaban cambios básicos en la estructura de las instituciones chilenas.^{1/}

Después procuraré explicar por qué las cosas han venido modificándose de tal forma que, no obstante el indudable elemento de cambio, todo haya permanecido básicamente igual. Con este fin analizaré las fuerzas políticas que han favorecido el cambio, y sus actitudes, acciones e ideologías. Examinaré los principales instrumentos de control del proceso de cambio social (los partidos políticos, la prensa, el Estado, la educación, etc.) y la tremenda concentración de poder económico que facilita el control y utilización de estos instrumentos. Trataré finalmente de identificar también los propios cambios que estas fuerzas e instrumentos han experimentado a través del tiempo.

En la quinta y última parte me referiré brevemente a algunas de las fuerzas de cambio nuevas y o potenciales que han surgido en años recientes, y al tipo de políticas que parecerían necesarias si se desea que eventualmente se produzcan los resultados esperados: un mayor grado de igualdad económica, social y política en el país, nuevas y más amplias oportunidades sociales al alcance de todos, mayor participación política de la comunidad y, en general, mayor justicia social.

^{1/}

Es dudoso que esto signifique en efecto que una mayoría de chilenos desean una auténtica revolución, tal como se prometía en los programas de los señores Frei y Allende. Pero es en todo caso una demostración fehaciente de su insatisfacción con la situación pasada y presente del país.

/El análisis

El análisis del cambio social

Es ya una costumbre observar el proceso de cambio social en términos de un juego dialéctico entre dos categorías antagónicas de fuerzas sociales: un grupo de factores que estimula el cambio social y otro grupo que lo resiste y obstaculiza. Este tipo de enfoque puede ser práctico y útil cuando se trata de entender una situación estática, pero tiene serios contratiempos en el análisis de largo plazo. Dos aspectos adquieren particular relieve cuando se le utiliza para explicar los problemas del cambio a largo plazo en un país como Chile.

Por una parte existe una tendencia natural a simplificar excesivamente la clasificación de los dos grupos de fuerzas sociales. En efecto, esta forma de abordar el problema transforma automáticamente a los factores de cambio en las fuerzas positivas y progresistas del desarrollo histórico, mientras convierte a los factores de conservación del statu quo en las fuerzas negativas y reaccionarias. Ello podría conducir fácilmente a una división dogmática e ingenua de los varios actores del drama social entre buenos y malos, tan nítidamente diferenciados como blanco y negro. Esta exagerada simplificación anula completamente la utilidad analítica del enfoque, el que pasa a ser simplemente un punto de vista político-partidario. Todo dependerá entonces de si el observador está a favor o en contra del cambio. Si está a favor, todas las fuerzas que actúan en ese sentido se transformarán en positivas y progresistas, mientras que las fuerzas opuestas toman el papel de negativas y reaccionarias. Pero si el observador está comprometido con la mantención del statu quo, entonces aparecen en el rol negativo los factores favorables al cambio y la transformación social, mientras que el rol positivo pasa a ser desempeñado por los factores de resistencia y oposición al cambio. Esta caricatura hace resaltar un hecho que más vale expresar de una vez y con claridad; como el propio título de este ensayo lo indica, los juicios de valor de que se parte son favorables al cambio. Pero justamente porque conozco y reconozco mis prejuicios es que trataré de no caer en el análisis estático y clasificatorio que se acaba de mencionar.

/En segundo

En segundo lugar, la tendencia a simplificar el análisis, combinada con el interés político en el cambio y con la idea de que en realidad todo ha permanecido invariable, tienden a dar un énfasis exagerado a los obstáculos al proceso de transformación social. Hay muchos ejemplos que revelan, implícitamente al menos, cómo los estudiosos del cambio social en países subdesarrollados llegan con frecuencia al convencimiento de que dicho cambio es insignificante en estas sociedades. Un ejemplo que va al caso es la suposición de que las llamadas sociedades "tradicionales" no se transforman, de que son como un cascarón duro, capaz solamente de resistir o de romperse. Los hechos señalan, sin embargo, que estas sociedades han mostrado gran elasticidad para absorber elementos de modernización, aunque sin cambiar sus estructuras básicas.^{2/}

Por otra parte, muchos economistas tienden a asimilar el estancamiento económico con el statu quo social, pensando que la combinación del estancamiento económico con el crecimiento demográfico y la urbanización, está produciendo tensión y presiones sociales explosivas en la sociedad chilena. La observación histórica de lo que ha estado ocurriendo sugiere sin embargo que ambas ideas son incorrectas, y que en realidad se está llevando a cabo un intenso proceso de mudanza en las llamadas sociedades "tradicionales", así como también en países que han sufrido de prolongado estancamiento económico. En base a esta realidad, se acepta a veces la idea de que en efecto algún cambio tiene lugar en Latinoamérica, pero que éste se está realizando a un paso muy lento. En consecuencia, la solución sería acelerar el proceso de cambio social. Nos parece que este punto de vista también yerra el blanco, puesto que el problema del cambio social no es simplemente una cuestión de ritmo o velocidad. En este sentido, el desarrollo histórico de la América Latina ofrece amplia prueba de que aún en sociedades tradicionales o con economías estancadas se han producido a menudo procesos de rápido cambio social. Es difícil, en general, aceptar el planteamiento de que un país latinoamericano hubiera podido subsistir durante las últimas tres o cuatro décadas sin un cambio social significativo.

^{2/} Véase: Naciones Unidas, CEPAL, El desarrollo social de América Latina en la post-guerra (1963) (E/CN.12/669).

La única excepción parcial, e importante, en algunos países como Bolivia, Ecuador, Guatemala, México y Perú, es el gran sector de población y cultura nativa que cubre en estos casos una porción sustancial de sus territorios nacionales; pero, aún este sector de la sociedad latinoamericana, el que más resiste al cambio, ha recibido también el impacto de la propagación universal de la economía de mercado, el esfuerzo masivo para subir los niveles de educación y salud y la explosiva expansión de los medios de comunicación en lenguaje no escrito, como la radio, la televisión y la cinematografía, cuyo perfeccionamiento ha llegado a tal extremo que en gran parte ya no requieren ni siquiera del suministro de energía eléctrica. Este fenómeno, y otros de carácter similar han llegado hasta las comunidades más aisladas y primitivas y han conseguido introducir importantes cambios en los valores y hábitos tradicionales.

No debe olvidarse que los países latinoamericanos han venido vinculándose cada vez más estrechamente a los Estados Unidos de Norteamérica, cuyo gigantesco sistema económico y cuya tecnología tan tremendamente dinámica constituyen una influencia avasalladora en los países latinoamericanos. En efecto, la economía y la sociedad norteamericanas han estimulado la mayor parte de los elementos de modernización existentes en la América Latina, particularmente por lo que se refiere a la tecnología y a los hábitos de consumo. Algunas de las medidas tendientes a mejorar las condiciones sociales en América Latina se han hecho presentes por largos períodos de tiempo y se han institucionalizado a través de un sistema de organizaciones regionales. Este ha sido el caso principalmente con los programas de salud pero también en grado cada vez mayor en el sector de la educación y de la vivienda.

Por otra parte, todos los países latinoamericanos desarrollaron durante las últimas décadas del Siglo XIX y las primeras de este siglo importantes sectores de exportación a través de los cuales se incorporaron nuevas formas de producción, nueva tecnología, nuevas estructuras organizativas, vínculos estrechos con mercados de consumo en el extranjero, nuevos grupos de empresarios nacionales, etc. Aunque ciertos sectores

/de la

de la población experimentaron un impacto más fuerte que otros, no cabe duda que ese proceso produjo cambios importantes en toda la estructura social. En algunos países, Chile por ejemplo, el proceso de transformación social continuó posteriormente a un ritmo acelerado como consecuencia del intenso esfuerzo de industrialización que había comenzado después de la Crisis Mundial de 1930. Si se tiene en cuenta, en efecto, no solamente la industrialización y la urbanización, sino también el considerable aumento en las funciones del Gobierno y su creciente participación en la vida económica, el desarrollo de una clase media relativamente amplia y la participación cada vez mayor del pueblo en los procesos políticos, no podrá negarse que Chile ha pasado durante las últimas décadas por un importante proceso de transformación social.

Los argumentos que he presentado indican no sólo la presencia de cambio social, sino también la de un proceso bastante intenso y que no se concentró sólo en un sector de la sociedad. Si esto es así, ¿por qué entonces preocuparse de los "obstáculos" al cambio? Es que lo que debe interesar no es tanto la velocidad o intensidad del cambio social, sino su calidad, es decir, los resultados del cambio. Porque es evidente que si bien el proceso de cambio en Chile ha sido amplio y profundo, no ha tenido, sin embargo, el impacto que hubiera sido de esperar después de un período de tan intensa transformación social.

En efecto, los niveles medios de vida en Chile no han mejorado considerablemente, a pesar de que se ha desarrollado una clase media relativamente importante con patrones de vida bastante aceptables. Esto se explica porque las condiciones de vida del grueso de la población probablemente no han mejorado en absoluto, aún cuando una buena parte de ella se ha trasladado del campo a las áreas urbanas, y además porque algunos grupos importantes han sufrido un deterioro sustancial. Por lo tanto, la desigualdad de las rentas, que siempre ha sido impresionante, posiblemente se ha agravado en vez de tornarse menos flagrante.

Las oportunidades para mejorar las condiciones de vida, para tener una participación más amplia en el proceso político y para tener acceso a la educación intermedia, técnica y universitaria, casi no existen todavía para la gran mayoría del pueblo. Son asequibles únicamente

/para una

para una minoría que, si bien ha crecido en términos absolutos y relativos, continúa siendo pequeña. Esta discriminación social se presenta inclusive en el tratamiento que reciben los individuos de las clases pobres en las agencias y organismos de la administración pública, en la administración de la justicia, e irónicamente, en la prestación de los propios servicios sociales, a pesar de que estas conquistas sociales son el resultado de una legislación que se diseñó para atender y proteger a las clases más modestas.

Estas y otras características de la desigualdad están presentes hoy como lo estuvieron diez, veinte o treinta años atrás. Tal vez hayan sido atenuadas en algo pero en cambio son ahora más visibles y menos tolerables. Se esperaba que esas condiciones cambiarían drásticamente con el proceso de modernización de la economía, el cambio estructural que produce la industrialización, el cambio demográfico derivado de la urbanización y la extensión de los servicios sociales en los campos de la salud y la educación a un creciente número de habitantes. Pero después de veinticinco años de una política dirigida hacia estas metas, no hay todavía indicación clara de que en la gran mayoría del pueblo chileno el proceso de cambio social haya en realidad producido los resultados que se esperaban. Para colmo, tampoco se insinúa una tendencia claramente positiva hacia el logro de esos objetivos en el futuro; en consecuencia no se puede simplemente pedir paciencia y un poco más de tiempo para que aparezcan resultados significativos. Desafortunadamente una observación desapasionada y cabal de lo que ha estado sucediendo en Chile durante los últimos años no da cabida al optimismo.

Las condiciones sociales, tanto en el sentido de cambio en la estructura de la sociedad, como en el de mejores niveles de vida, no podrán mejorar mientras la economía chilena continúe estancada como lo ha estado durante los últimos diez años. Bajo condiciones de creciente desempleo y o subempleo, una proporción cada vez mayor de la población queda marginada económica y socialmente, y esto afecta no sólo las condiciones de vida de ese sector sino que tiende en general a aumentar, en vez de reducir, el grado de desigualdad económica, social y política.

/Pero aún

Pero aún si la economía comenzara a crecer como lo hizo durante la tercera y cuarta década de este siglo, y si bien las condiciones promedio de bienestar puedan mejorar algo en ese caso, nada autoriza a pensar que en esas circunstancias se avanzará automáticamente hacia un mayor grado de igualdad en las oportunidades sociales y económicas.

¿Qué es lo que ha pasado entonces en la sociedad chilena, que ha cambiado en tantos y tan importantes aspectos y que sin embargo no ha dado lugar a los resultados que se esperaban de esos cambios? ¿Y por qué se afirma que la continuación de este proceso de cambio social, si se persiste en seguir por las avenidas tradicionales, también fracasaría en su intento de producir una sociedad que sea más dinámica y más justa?

Para comprender este fenómeno me parece útil explorar tres vetas explicativas complementarias:

a) el carácter e importancia de los diversos obstáculos al cambio (hasta ahora casi todo el acento se ha puesto en este tema); b) el carácter y gravitación de las fuerzas que han trabajado en favor del cambio (este aspecto casi no ha sido analizado hasta ahora)^{3/}; y c) el comportamiento de las fuerzas favorables y opuestas al cambio durante las últimas dos o tres décadas, particularmente en lo que se refiere al hecho de que los roles sociales, las clases y los planteamientos cambian con frecuencia de bando en el desarrollo del juego dialéctico entre las fuerzas que promueven y aquellas que tienden a limitar la transformación social (este aspecto tampoco ha sido estudiado).

Es obvio que los obstáculos al cambio tienen un papel importante en la explicación del proceso de transformación, pero también es claro que no son las únicas fuerzas en juego y que pueden incluso no ser los factores más importantes en tal explicación. En el caso de Chile, es posible que la propia debilidad de las fuerzas promotoras del cambio, y las orientaciones que éstas han seguido, sean causales más importantes de lo que generalmente se cree; y esto, junto con un análisis más amplio de los poderosos obstáculos al cambio podría llevar a una interpretación más convincente.

^{3/} Una excepción es: Espartaco, "Crítica del modelo político-económico de la 'izquierda oficial'", El Trimestre Económico, N° 121 (1964).

Antes de aplicar este tipo de análisis a la situación chilena, presentaré en la sección siguiente un breve cuadro de las principales razones y de la intensidad y extensión del cambio social en Chile durante las últimas tres décadas.

El cambio social en Chile desde 1930

En 1930 Chile era un país con 4.300.000 habitantes, de los cuales el 28 por ciento vivía en ciudades de más de 20.000 habitantes, y una vasta mayoría de este porcentaje vivía en una sola ciudad de casi 1.000.000 de habitantes: Santiago; la capital representaba casi la cuarta parte de la población chilena.

La vida económica chilena se basaba casi enteramente en la minería que aportaba una tercera parte a la renta nacional. Durante las últimas décadas del siglo pasado el país incorporó a su economía las ricas y florecientes salitreras de las provincias del norte. Más tarde se desarrolló también una importante industria minera del cobre. El desarrollo de un moderno sector minero de exportación de considerable magnitud tuvo un profundo efecto en la estructura de la economía chilena y en los niveles de vida de la población urbana. La actividad de exportación por sí misma, y muchas de las actividades auxiliares, incorporaron a la economía chilena la tecnología moderna y las formas de organización que prevalecían en Europa Occidental y en los Estados Unidos. Pero este proceso afectó en mucho menor grado al resto de la estructura productiva de la economía chilena que continuó operando en base a los métodos tradicionales de alta intensidad de trabajo, baja productividad y formas primitivas de organización. Así ocurrió principalmente en el sector de la agricultura.

Entre tanto, el comercio exterior aumentaba considerablemente y la actividad comercial relacionada con las exportaciones e importaciones se expandía. El Gobierno se encontró así con importantes fuentes adicionales de ingresos tributarios. Los gastos en servicios públicos y en el desarrollo de una infraestructura urbana pudieron, en consecuencia, ampliarse rápidamente. La población urbana relacionada con estas

/diversas actividades

diversas actividades fue afectada en su manera de vida y en sus valores y actitudes, mientras en torno a ellas se iban formando nuevos grupos de asalariados urbanos y de clase media.

El tipo de estructura económica que se formó en torno al floreciente comercio exterior tuvo como efecto que un grupo reducido de la población nacional alcanzara niveles de ingreso relativamente altos en base a la elevada productividad lograda en el sector de exportación. Cuando la Gran Crisis de 1929 produjo una dramática contracción del comercio mundial, las exportaciones chilenas se redujeron a una fracción del valor que habían alcanzado en los años precedentes. La demanda exterior por exportaciones chilenas se redujo tan violentamente que la actividad minera se paralizó casi por completo, dando lugar a una situación muy seria de desocupación. Por otra parte, la crisis del comercio exterior produjo una sustancial caída en las reservas de oro y divisas, y también se redujo considerablemente la recaudación fiscal, ya que la principal actividad económica se paralizó casi por completo. Las difíciles condiciones económicas y sociales provocaron la caída del Gobierno, iniciándose un período de grave inestabilidad política, con una sucesión de gobiernos tratando de enfrentar los efectos de la depresión mundial.

El desempleo en las actividades de exportación fue seguido por un creciente desempleo en las ciudades y la situación política se hacía cada vez más explosiva. El Gobierno tuvo que adoptar una serie de medidas para atenuar el desempleo, tales como estimular la explotación de los lavaderos de oro, iniciar un programa de obras públicas y pagar compensaciones a los desempleados. Simultáneamente las reservas externas se iban agotando rápidamente y el Gobierno tuvo que tomar medidas para protegerlas. Las operaciones de cambio fueron puestas bajo el control del Estado, se prohibió la importación de muchos productos extranjeros, se aumentaron las tarifas y se realizó una fuerte devaluación de la moneda. Este conjunto de medidas de política económica aislaron en gran medida al mercado interno del internacional, y provocaron un aumento sustancial en los precios de los productos importados, que eran principalmente manufacturas. En otras palabras,

/se llevó

se llevó a cabo un drástico cambio en la relación interna de precios a favor de los productos manufacturados que antes se importaban y en contra de los productos agrícolas que se producían en el país. Como al mismo tiempo se seguía una política de gastos públicos destinados a mantener la ocupación, el nivel de demanda interna se mantuvo elevado y se crearon así condiciones favorables para la expansión de la producción interna de productos manufacturados. De esta manera se estimuló la demanda interna a la vez que se aplicaba una política proteccionista a través de la prohibición de ciertas importaciones, del control de cambios, de la devaluación, y por medio de la utilización de los reducidos recursos de divisas para la importación de bienes de producción que facilitarían la expansión de la capacidad productiva industrial.

Como ha quedado señalado, los hechos que ocurrieron en este período fueron inducidos casi enteramente por factores externos. Las favorables condiciones para la industrialización que aparecieron fueron en realidad un sub-producto inesperado de una política de emergencia. Pero a partir de 1938, cuando por primera vez en la historia chilena una coalición de partidos de izquierda (el Frente Popular) tomó el poder, se adoptó una política deliberadamente enfocada hacia la industrialización. Esta política se tradujo concretamente en medidas de estímulo a los empresarios industriales privados a través de varios tipos de instrumentos de política económica como el proteccionismo, la liberación de impuestos, las facilidades especiales de crédito, etc. Además de estas políticas, el Gobierno Nacional inició un importante programa de inversiones en varios campos básicos de la economía como la electricidad, el petróleo y el acero, a través de una institución especialmente creada para este propósito, la Corporación de Fomento de la Producción.

Por otra parte, este Gobierno y los que le siguieron continuaron la política redistributiva que había empezado con la legislación social aprobada en la década de 1920. Se expandieron o establecieron así varias instituciones de seguridad social que tenían como fin dar ayuda y asistencia al desempleado y al incapacitado, a la madre y al niño, y en general, a los grupos de rentas bajas.

/El período

El período que va de 1930 a 1960 presenció, en consecuencia, un cambio sustancial en la estructura de la economía y sociedad chilenas, que se puede sintetizar en tres fenómenos básicos. El primero fue una rápida expansión de la producción industrial, con lo que aumentó sustancialmente la participación de la industria en la economía nacional, tanto en términos de la renta que generó este sector, como en el porcentaje de población activa empleada en la actividad manufacturera. En 1930 el 15,7 por ciento de la población activa estaba empleado en la industria manufacturera; en 1950 la proporción alcanzó a más de 19 por ciento, y en 1960 sobrepasó el 24 por ciento. En igual forma, en 1930 la participación del sector industrial (incluyendo construcción) en la renta nacional era de 13,8 por ciento y ésta alcanzó a 21,5 por ciento en 1960. Mientras tanto, la participación del sector minero bajó del 32,5 por ciento a menos del 5 por ciento.^{4/}

El segundo fenómeno principal que caracteriza las tres últimas décadas es la aceleración en el crecimiento demográfico, y particularmente la intensificación del proceso de urbanización. La población total en 1960 era de 7,4 millones de habitantes, el doble de la población de 1930. La tasa de crecimiento demográfico subió de 1,4 por ciento en el período 1925-35 a 2,4 por ciento en el período de 1955-65. Esto se debió básicamente a una reducción sustancial en la tasa de mortalidad que era de alrededor de 24 por mil en 1935, y que bajó a sólo 12 por mil en 1960. Durante el mismo período la tasa de natalidad apenas disminuyó de 38 por mil a 35 por mil. Simultáneamente con esta notable aceleración en el crecimiento demográfico, el país ha experimentado un intenso proceso de urbanización que se ha venido desarrollando desde los comienzos de la etapa de expansión de las exportaciones mineras en el siglo pasado, y que se ha acelerado desde 1930. Los factores más importantes que parecen haber influido en esta aceleración son: a) la reducción en las oportunidades de trabajo en las minas debido principalmente al desarrollo del nitrato sintético y a las mejoras tecnológicas en las industrias del salitre y del cobre;

^{4/} Todos los datos presentados en este párrafo y en los siguientes se han tomado de Universidad de Chile, Instituto de Economía: La economía chilena en el período 1950-1963 (1963); y Desarrollo económico de Chile, 1940-1956 (1956).

b) el gran impulso que inicialmente se dió a la industrialización en las áreas urbanas y c) la limitación en las oportunidades de empleo en las áreas rurales, consecuencia por una parte de que poca tierra cultivable adicional haya sido incorporada desde 1930, y por otra, del considerable avance en la mecanización de las actividades agrícolas durante los últimos 20 años.

Sean cuálés fueren las razones, el hecho es que la población urbana representaba aproximadamente una tercera parte de la población nacional a principios del siglo; aumentó casi a la mitad en 1930 y se estima que alcanzó a dos terceras partes de la población chilena en 1960. Santiago, que en 1930 tenía un millón de habitantes, alcanzó a tener una población de dos y medio millones de habitantes en 1960, lo que representa casi la tercera parte de la población total, mientras que en 1930 la proporción era más o menos del 25 por ciento.

Es interesante observar, como ilustración de uno de los importantes cambios que ha traído la urbanización, que la proporción correspondiente a la población económicamente activa aumentó desde 1930 hasta 1952 de algo menos de 32 por ciento a aproximadamente 36 por ciento de la población total, y que el porcentaje de población económicamente activa femenina aumentó de algo menos del 15 por ciento de la población femenina total en 1930 al 25 por ciento en 1952. Desde el punto de vista de la estructura social estos cambios son muy significativos, ya que muestran la magnitud de la incorporación en la economía de mercado de una multitud de servicios que tradicionalmente se efectuaban en el hogar.

Un tercer fenómeno que caracterizara el drástico cambio en la sociedad y economía chilenas que ha venido realizándose desde 1930, es la gran expansión en la actividad del Gobierno que se ha llevado a cabo durante este período. Diversas estadísticas revelan este proceso, aunque desafortunadamente no existen datos para 1930; pero aún una comparación con 1940 muestra el alcance de la creciente participación del sector público en la economía nacional. Desde 1940 hasta 1961 el gasto público total aumentó del 14 por ciento al 19 por ciento del producto nacional bruto, los gastos corrientes aumentaron del 12 por ciento al 15 por ciento de dicho producto, mientras que la proporción

/de la

de la inversión pública casi se duplicó: de aproximadamente 2 por ciento a casi 4 por ciento del producto bruto nacional. Otro índice de la creciente actividad de la administración pública es el número total de funcionarios del Gobierno, que aumentó de 72.000 en 1940 a 116.000 en 1955, o sea, de 4,1 por ciento a 5,4 por ciento de la población activa. Cabe hacer notar, sin embargo, que esta información subestima gravemente el incremento, ya que se refiere únicamente a la administración del Gobierno Central y no a los organismos y servicios públicos autónomos, empresas estatales, etc., que son precisamente los que más se han expandido y multiplicado.

El sector estatal no solamente ha crecido considerablemente en su importancia absoluta y relativa, sino que también su función dentro de la economía chilena ha cambiado en una manera muy significativa. Si el gasto gubernamental total se clasifica en tres categorías, a saber: fomento del desarrollo; educación, salud y otros servicios sociales; y administración general, policía y defensa; se observará que la proporción relativa de cada una de estas tres categorías de gastos públicos varía substancialmente en el período de 1940 a 1954. El gasto público en fomento al desarrollo económico aumenta del 18 por ciento al 25 por ciento del gasto público total, y el gasto público en educación, salud y otros servicios sociales aumenta del 28 al 37 por ciento. La tercera categoría, administración, policía y defensa, disminuye por tanto su participación del 54 al 38 por ciento. Como esta estadística indica, la participación del Gobierno en la economía nacional no sólo ha aumentado rápidamente sino que lo ha hecho específicamente para fomentar el desarrollo económico y para ampliar el contenido de sus programas sociales. Entre éstos, el programa que más rápidamente ha crecido es el de seguridad social, pues en 1940 el gasto en el rubro de seguridad social alcanzaba a menos del 7 por ciento del gasto público total y en 1961 esta proporción llegó a alcanzar el 14,4 por ciento.

En resumen, Chile ha vivido durante las últimas tres décadas tres cambios fundamentales: se ha convertido en un país relativamente industrializado, ha pasado a ser una nación principalmente urbana, y ha ampliado considerablemente las actividades económicas y sociales /del Estado.

del Estado. Estas transformaciones básicas en las estructuras económicas, demográficas e institucionales del país han ido acompañadas de cambios importantes en los niveles de vida de los diferentes grupos de la población, en ciertos indicadores sociales tales como los niveles educativos y de salud y en el grado de participación política y comunicación social de la población.^{5/}

A pesar de que los anteriores no son índices directos de cambio social, es obvio que tiene que haber ocurrido simultáneamente un proceso de mudanza social. Así por ejemplo, el cambio en la estructura económica derivado principalmente de la industrialización, mientras ésta proseguía a un ritmo dinámico, contribuyó a la formación de un proletariado urbano. Más tarde, cuando el proceso de industrialización comenzó a decaer, en tanto que el impulso a la urbanización continuaba o incluso se aceleraba, se comenzó a aglomerar en torno a las ciudades un considerable Lumpenproletariat en forma de poblaciones marginales. Así, se afirma que prácticamente la cuarta parte de la población de Santiago, o sea 500 mil habitantes, habita hoy en poblaciones "callampas" o marginales.

El incremento de la actividad estatal, por su parte, creó un gran número de oportunidades de empleo para la clase media y formó la base para el crecimiento de uno de los principales partidos políticos chilenos. La expansión al gasto público en el sector de la salud fue el instrumento para reducir la tasa de mortalidad, y por tanto, para cambiar la estructura por edades de la población, ya que la menor mortalidad se consiguió principalmente gracias a la reducción en la tasa de mortalidad infantil. La ampliación en el alcance de los servicios de educación logró reducir el analfabetismo y mejorar los niveles generales de educación del pueblo.

^{5/} No incluiré las estadísticas respectivas pues se encuentran disponibles en diversas publicaciones internacionales tales como: UNESCO, Social Aspects of Economic Development in Latin America (1962); NU, Informe sobre la situación social en el mundo (63, IV.4) OEA Algunos aspectos salientes del desarrollo social de América Latina (1962); Oficina Sanitaria Panamericana, Hechos sobre problemas de salud (1961).

/Los sociólogos,

Los sociólogos, de otro lado, se han preocupado mucho del efecto de la urbanización en la estructura social y en el cambio social. Se sabe, en general, que con la urbanización tiende a decrecer el tamaño medio de la familia, aumenta la participación de la mujer en la fuerza de trabajo, se debilita el factor familia en el proceso de incorporación de los niños a la vida social y la vida familiar en general se seculariza.

Cambio y frustración

He llegado ahora a la posición de poder afirmar que la sociedad chilena se ha desarrollado y ha cambiado considerablemente durante las últimas décadas. A pesar de que no existen indicadores estadísticos directos que midan el cambio social, está bien claro que en Chile se ha venido realizando un proceso de transformación estructural de su economía que ha debido tener amplios efectos desde el punto de vista de la estructura social. Pero a pesar de la extensión e intensidad del cambio en algunos aspectos de la sociedad chilena, también hay testimonio de la presencia de elementos inmutables en este proceso. Como se afirmó anteriormente, el proceso de industrialización y desarrollo económico produjo esperanzas que nunca fueron satisfechas. En primer lugar, se suponía que la industrialización constituiría la base de una economía dinámica con capacidad de generar su propio crecimiento. Esto, evidentemente, no ha ocurrido, puesto que desde 1954 la economía chilena ha estado prácticamente estancada. Este es uno de los principales factores de frustración.

Por otra parte, se esperaba que el proceso de industrialización conseguiría disminuir la gran desigualdad de las condiciones de vida y poder económico que siempre fueron característicos de Chile. Sin embargo, es un hecho aceptado que no se ha mejorado substancialmente en este aspecto, excepto tal vez en lo que respecta al aumento en el tamaño relativo de la clase media.^{6/} En lo que se refiere a la distribución de la riqueza, aparte de que no se ha reducido la concentración de la propiedad de la tierra, la creación de nuevo capital industrial y urbano ha dado lugar a formas adicionales de concentración extrema de la riqueza.

^{6/} Existen varios indicadores cuantitativos de importantes cambios regresivos en la distribución del ingreso durante los últimos diez o quince años. Ver, por ejemplo: Aníbal Pinto, Chile, una economía difícil (1961.)

En lo que se refiere a la igualdad de oportunidades, la imagen proyectada por la sociedad industrial desarrollada había llevado a suponer que la industrialización, la urbanización y la política social conducirían a un mejoramiento sustancial. Sin embargo, también en este respecto Chile ha sufrido una gran frustración. Las estadísticas educacionales, por ejemplo, muestran que a pesar de la gran expansión en los servicios de educación, un porcentaje insignificante de universitarios y de estudiantes de secundaria provienen de la clase obrera. El analfabetismo es más acentuado precisamente en las áreas rurales y en las poblaciones marginales, que constituyen los grupos más importantes de población de bajos ingresos. El índice más elevado de deserción escolar también se presenta en estos grupos. Por otra parte, un examen de las estadísticas ocupacionales muestra igualmente que es en estos dos sectores de la población donde se concentra el desempleo y el subempleo, cuando escasean las oportunidades de trabajo. Es también en estos grupos donde el índice de mortalidad infantil alcanza los niveles más elevados. Se podría seguir señalando un gran número de ejemplos de esta naturaleza para mostrar que el proceso de transformación económica y de cambio social que se realizó durante las últimas décadas no ha conseguido mejorar significativamente la situación económica y social de las mayorías.

En cuanto a las características políticas de la sociedad chilena, hay abundante evidencia de la escasa participación del pueblo en cualquiera de los niveles de Gobierno. Es efectivo que la proporción de ciudadanos inscritos para votar ha ido aumentando rápidamente, en particular durante los últimos años, pero su actividad política se ha limitado casi exclusivamente a participar en las elecciones. Si se exceptúa lo ocurrido con el partido Demócrata Cristiano en las últimas elecciones, la afiliación política de la población ha permanecido por largo tiempo increíblemente constante, a pesar del aumento de la población inscrita en los registros electorales. La proporción de obreros que militan activamente en el movimiento sindical es extremadamente reducida y no ha aumentado mayormente en los últimos años. Desde otro ángulo, la característica principal de nuestra vida política ha sido la /inmadurez, lo

inmadurez, lo que se expresa a través de una política económica y social en la que persiste una falta total de racionalidad en la determinación de objetivos y metas y en la selección de los medios de acción respectivos, y en la que los intereses sectarios o de grupo prevalecen por lo general sobre los intereses nacionales. Un ejemplo claro de la irracionalidad que caracteriza la acción política de los gobiernos es la incapacidad de la sociedad chilena para enfrentar con éxito sus dos principales problemas económicos, el estancamiento y la inflación. El país ha fracasado sistemáticamente en sus esfuerzos para implantar una política que lograra traer crecimiento y estabilidad a la economía chilena, no obstante que estos son los objetivos principales de todos los programas de Gobierno. La raíz de esta manifiesta incapacidad política pareciera estar por un lado en el hecho de que no ha sido posible lograr un grado de consenso social lo suficientemente elevado para permitir la determinación de objetivos nacionales precisos, y por el otro, en que no se ha podido adecuar la estructura política y organizativa a las exigencias que impondría ejecución de una política nacional de desarrollo económico y social que correspondiera a las aspiraciones nacionales.

Los protagonistas del proceso de cambio

Conviene ahora analizar las principales fuerzas que han actuado en pro y en contra del cambio social y estudiar también la interacción dinámica de estas fuerzas, a objeto de explicarnos los resultados alcanzados.

Las fuerzas que han actuado a favor del cambio en la estructura económica y social de la sociedad chilena se expresan políticamente en los partidos de centro y de izquierda que van desde los radicales y los demócratacristianos hasta los socialistas y comunistas. De entre estos partidos, el Demócrata Cristiano sólo ha adquirido importancia durante los últimos años, en tanto que a comienzos y durante la mayor parte del período analizado el Partido Radical constituía la principal fuerza política.

/La base

La base de estos varios partidos ha sido principalmente los grupos obreros organizados de la industria y la minería, los empleados públicos y de los servicios privados urbanos, ciertos profesionales, y en alguna medida, los empresarios de clase media. Las principales ideologías que han sustentado la actividad política de estos grupos han sido el socialismo, el nacionalismo y las doctrinas sociales de la Iglesia Católica.

Al investigar cuáles son los sectores de la población que apoyan a las diversas fuerzas políticas de izquierda, llama inmediatamente la atención el hecho de que se encuentre sindicalizada solamente alrededor del 12 por ciento de una población activa de casi tres millones de habitantes. La razón principal de esta situación radica en que la clase trabajadora campesina no ha sido integrada en la vida política nacional en forma de un grupo organizado y activo, lo que significa desde luego que más de la tercera parte de la población chilena juega un papel muy poco importante en el proceso político. Se pueden mencionar varias razones que explican la incapacidad de las fuerzas políticas de la izquierda para organizar un apoyo poderoso en el campo. En primer lugar, el problema de la tenencia de la tierra: al 4,4 por ciento del número total de propiedades rurales corresponde más de dos terceras partes del total de tierra cultivable; en el otro extremo, el 1,6 por ciento de la tierra cultivable está dividida entre el 50 por ciento de las propiedades rurales.^{7/} En estas circunstancias, la mayor parte de la población campesina trabaja para los grandes terratenientes, y depende de ellos, incluyendo una gran proporción de pequeños propietarios que llevan una vida de subsistencia en sus minifundios. Los grandes propietarios mantienen además el control sobre la legislación rural así como también sobre los organismos provinciales que representan a los poderes ejecutivo, judicial y legislativo. De este modo, han conseguido postergar la promulgación de legislación que facilitara

^{7/} D. Baytelman y R. Chateaufeuf: "Interpretación del Censo Agrícola Ganadero de 1955", Panorama Económico, N° 223, Santiago, 1961.

la organización eficaz de la clase campesina, con el resultado de que el sindicalismo en el campo no tiene ninguna significación.^{8/}

Por otra parte, la relación de población rural a superficie arable es relativamente baja en Chile y además la política de mecanizar el agro ha reducido las oportunidades de empleo en la agricultura, contribuyendo a acelerar la migración de los trabajadores rurales a las ciudades.

La propagación de ideologías progresistas en el campo ha sido dificultada por el bajísimo nivel educacional de la población campesina, donde prevalece el mayor porcentaje de analfabetismo. Los obstáculos para difundir la educación en el campo derivan principalmente de la fuerte concentración de la propiedad agraria en grandes haciendas, lo que produce una gran dispersión geográfica de la población campesina. Esto hace sumamente difícil la extensión de servicios sociales a este sector de la población y por tanto, el trabajador campesino vive aislado, sin los más elementales medios de comunicación con la actividad política y social del país, excepto en los períodos electorarios.

Es verdad, sin embargo, que durante la década de 1930 llegó a producirse agitación social en el agro. Además, también es efectivo que los partidos de izquierda tuvieron fuerte apoyo campesino en algunas elecciones de carácter local y en ciertas elecciones presidenciales. Empero, a pesar de que existe una base de penetración política e ideológica, ésta aparece solamente en aquellas ocasiones especiales, mientras que las condiciones más permanentes de control político y falta de comunicación que se acaban de describir, prevalecen la mayor parte del tiempo.

En lo que se refiere a los empleados y obreros urbanos, su organización en sindicatos eficaces y fuertes sólo ha sido posible en las grandes empresas mineras y en las industrias y servicios más

^{8/} Véase CEPAL, *op. cit.*, páginas 39 a 54, para un análisis de la manera en que la extensión del sistema administrativo estatal hacia las áreas rurales ha tendido a fortalecer los sistemas tradicionales de dominación política.

/importantes. Un

importantes. Un elevado porcentaje de los obreros y empleados urbanos trabaja en pequeños establecimientos y en esas condiciones no tiene facultad legal para organizarse. Otro grupo muy importante es el artesano, que tampoco se encuentra en condiciones favorables para fortalecer su organización sindical.^{9/} Después está la gran masa de obreros no calificados empleada principalmente en el sector de la construcción y en servicios de escasa productividad. Estos trabajadores tienen niveles de educación muy bajos y su empleo por lo general no tiene carácter permanente. Por tanto, sus posibilidades de organización son sumamente limitadas.

Los pequeños sectores de la clase trabajadora urbana que han conseguido organizarse pertenecen a actividades donde prevalecen los niveles más altos de productividad. En consecuencia, sus padrones de vida, sueldos, salarios y beneficios sociales también son relativamente altos en relación con el resto de la clase trabajadora urbana y campesina, tanto así que han llegado a ser descritos como miembros de una aristocracia obrera. Ahora bien, mientras la oferta de trabajo ha ido creciendo rápidamente, sobre todo en las ciudades, la demanda de trabajo ha quedado a la zaga, en virtud de que la actividad minera e industrial, aparte de haberse expandido en forma sólo moderada, ha incorporado tecnologías modernas para sustituir el empleo de mano de obra. A causa de ello los sindicatos que se formaron en estos sectores se ven permanentemente enfrentados con la amenaza creada por la existencia de una amplia fuente de oferta de trabajo. Los sindicatos, para defenderse de este peligro, han creado barreras que limitan el acceso al empleo en esos sectores de alta productividad. Por otra parte, en vista de la tendencia inflacionaria de la economía chilena, han concentrado sus esfuerzos especialmente en la defensa de sus niveles de ingreso reales, por medio de presiones para conseguir

^{9/} Los artesanos iniciaron un movimiento sindical anarquista muy activo en la década de 1920, por medio de la constitución de sindicatos profesionales. Posteriormente este tipo de sindicatos se debilitó por influencia de los sindicatos industriales y a causa de obstáculos burocráticos que se le opusieron.

salarios nominales más altos y para aumentar sus beneficios sociales. Dadas sus características y sus formas típicas de acción, la significación política de estos grupos como líderes y representantes de la clase trabajadora chilena, ha sido en general pequeña, y además es probable que haya ido decreciendo; en especial, desde que el estancamiento de la economía chilena durante la última década comenzó a amenazar más y más tanto las posibilidades de trabajo como los niveles de vida que estos grupos habían alcanzado.

En el proceso histórico de desarrollo de los países industriales de Occidente la clase media y la burguesía industrial han sido las principales fuerzas generadoras de la modernización y el cambio. Muchos autores parecen tener la idea de que este proceso se está repitiendo en los países latinoamericanos, particularmente en aquellos como Chile donde la industrialización y la urbanización crearon una clase media importante. Desafortunadamente, parece que este no es el caso. La clase media chilena está formada principalmente por tres elementos; los empresarios comerciales e industriales, los tramos medios de la administración pública y los profesionales.

En el caso de los empresarios industriales, en contraste con el proceso que se llevó a cabo en Europa Occidental, y especialmente en Gran Bretaña, su origen y desarrollo está directamente relacionado con el proceso de industrialización y la expansión de las funciones del Estado que se describieron anteriormente. Su existencia y creciente poder económico fue inducido inicialmente por el fenómeno externo de la Gran Crisis Mundial y estimulado después por el uso de la política proteccionista y de un amplio apoyo financiero estatal. Como durante la década inicial de este proceso no se llevó a cabo ningún cambio significativo en la estructura política, quiere decir que fueron los propios grupos dirigentes tradicionales que estaban en el poder los que promovieron el desarrollo de la burguesía industrial nacional, a la que más tarde se vincularon estrechamente.

Durante los últimos años, en efecto, se ha estado llevando a cabo un proceso de integración entre estos nuevos grupos sociales y los grupos tradicionales por medio de las vinculaciones matrimoniales entre

/ambos y

ambos y mediante la incorporación de las nuevas familias industriales y comerciales a las instituciones y círculos sociales que caracterizan y dan status a la tradicional elite gobernante. Otra expresión del mismo fenómeno es el hecho de que una buena parte de la nueva burguesía industrial está adquiriendo bienes y propiedades agrarias, un símbolo importante del status social.

Este proceso es particularmente visible en el caso de algunos grupos de inmigrantes extranjeros que se iniciaron con pequeñas fábricas y establecimientos comerciales y gradualmente acrecentaron sus bienes hasta acumular algunos de ellos grandes fortunas. El capital industrial así acumulado se amplió posteriormente hacia los medios financieros y bancarios, en tanto que las segundas y terceras generaciones de estas familias se vinculaban socialmente con descendientes de familias tradicionales, consiguiendo así pasar a tomar parte activa en la política, en los deportes y en otras ocupaciones que otorgan prestigio social, como por ejemplo las actividades filantrópicas, la hípica, la vitivinicultura, etc.

Los profesionales y los cuadros medios de la administración pública son por naturaleza propia grupos dependientes, sin una base propia de poder económico. En realidad, las profesiones liberales, así como existen en los Estados Unidos y otros países, son muy limitadas en Chile, ya que generalmente los profesionales se incorporan a la burocracia gubernamental. La medicina y la educación están casi enteramente dentro de la esfera de acción del sector público, y la expansión de las actividades del gobierno ha ido demandando un creciente número de técnicos y profesionales. Por tanto, el gobierno también emplea gran parte de los ingenieros, arquitectos, economistas, agrónomos, etc. Estos grupos de profesionales y los demás empleados públicos también han seguido, a través de sus organismos gremiales, una política de auto-mejoramiento y auto-protección, limitando el acceso a sus ocupaciones y luchando por beneficios sociales especiales para cada grupo específico.

/Como hemos

Como hemos indicado anteriormente, la estructura tradicional de la sociedad chilena ha sido bastante flexible y ha permitido un cierto grado de movilidad social entre la clase media baja y la clase media propiamente dicha, y entre ésta y la tradicional elite gobernante. Esta movilidad social limitada y parcial ha contribuido a reforzar la estructura social tradicional, no sólo mediante la incorporación de nuevo talento y riqueza a los estratos dirigentes sino sobre todo porque ha contribuido a crear la ilusión de que se vive en una sociedad abierta.

Por otra parte, los advenedizos no han cambiado el sistema tradicional ya que la condición de acceso a los estratos superiores es justamente la aceptación del sistema prevaleciente. Además, el proceso de selección social está a cargo de la propia elite dirigente, que se encuentra ante una situación de mayor oferta que demanda, y que utiliza como medios de selección el sistema educativo, las oportunidades de empleo en el gobierno, en las empresas particulares y en los servicios, los diversos prejuicios respecto de la aceptabilidad social y los mecanismos selectivos de instituciones como el Ejército y la Iglesia.

Como resultado de la débil base partidaria sobre la que se asentaban los partidos políticos de izquierda, la distancia entre sus ideologías y su acción política es bastante grande. Debido a la composición social de los grupos de simpatizantes de los partidos izquierdistas y a los intereses que cada uno de estos grupos representa, los programas progresistas de dichos partidos han estado desviándose más y más de sus objetivos socialistas hacia lo que en América del Sur se ha dado en llamar "populismo". Esto significa que a pesar de sus ideales socialistas de reforma estructural e institucional, los partidos de izquierda concentraron en la práctica sus esfuerzos principalmente en negociaciones políticas que permitieran aprobar medidas legislativas destinadas a otorgar beneficios sociales especiales y privilegios de diverso tipo a sus bases.

/La nueva

La nueva clase media y los trabajadores urbanos sindicalizados, que carecían de la capacidad tradicional de los grupos dirigentes para esquivar la ley, para burlar impuestos, para aislarse en círculos exclusivistas, para comportarse, en resumen, como si gozaran de derechos extra-territoriales en su propio país, han creado a su vez una compleja estructura de privilegios legales cuyo alcance depende en cada caso del poder y de la presión que es capaz de ejercer cada uno de sus respectivos grupos políticos. Un ejemplo de esta actividad son los cuarenta o cincuenta sistemas diferentes de seguridad social, cláusulas especiales de aguinaldo y beneficios excepcionales, exenciones tributarias, puertos libres, etc. En consecuencia, la ideología política de la izquierda se ha traducido, en la práctica, en un programa populista destinado a obtener privilegios especiales para ciertos grupos de obreros, empleados públicos y privados y profesionales, todos urbanos. Cabe notar que este comportamiento no es un monopolio de los partidos y políticos izquierdistas, pues los partidos derechistas con frecuencia se han dejado llevar con mucho entusiasmo a este tipo de populismo como medio para ganar o mantener algún apoyo popular y para retener cierto control sobre esta legislación redistributiva. Ahora bien, es comprensible que los políticos populistas que cumplen esta función no tengan auténtico entusiasmo reformista o revolucionario, ya que esto limitaría sus privilegios y socavaría sus propias bases políticas y electorales. Por el contrario, adquieren un interés en mantener este sistema y, por tanto, tienden a convertirse en un serio obstáculo para la racionalización de la estructura política, por un lado, y de la política económica y social por el otro.

No sería exagerado afirmar que los partidos izquierdistas, incluso el Partido Comunista y los sindicatos, se han adaptado crecientemente al sistema y al juego político imperante, y que su propia existencia e influencia depende ahora del mantenimiento de la situación. La influencia política de los líderes de estos partidos y sindicatos, así como de sus burocracias, podría quedar seriamente debilitada si se convirtieran realmente en auténticos y amplios movimientos populares.

/No puede

No puede olvidarse que en la actualidad una proporción muy baja de los electores inscritos son militantes de un partido político, y que la sindicalización abarca una proporción aún menor del pueblo.

La acción política de los partidos izquierdistas durante los últimos veinte o treinta años ha seguido dos líneas principales; primero, la promulgación de leyes y la creación de instituciones que tenían como objetivo la expansión de los servicios y beneficios sociales para la clase media, así como para la clase trabajadora urbana; y segundo, el fomento de las inversiones en la infra-estructura económica y el desarrollo de la actividad industrial. En otras palabras, el acento se ha colocado en la redistribución del ingreso y en crear las condiciones para el crecimiento industrial. Poco se ha alcanzado en relación con los objetivos originales de la redistribución, ya que las transferencias de ingresos que se han llevado a cabo parecen haber favorecido principalmente a la clase media urbana y a los trabajadores organizados, en perjuicio de los grupos urbanos y rurales no organizados. En efecto, el gran incremento en los gastos públicos necesario para financiar los servicios sociales destinados a la clase media y los grupos urbanos organizados nunca ha correspondido una reforma drástica en el sistema tributario que hubiera trasladado la carga impositiva respectiva a los sectores propietarios. Todo lo contrario, el esfuerzo de redistribución ha constituido una carga adicional para los grupos de ingreso bajo que lo han tenido que pagar a través de un incremento en los impuestos indirectos y por medio de la transferencia forzada de ingresos que ha producido el proceso inflacionario y las políticas de estabilización.

La política para mejorar la infraestructura económica y fomentar el desarrollo industrial también ha sido en general un fracaso, tanto desde el punto de vista económico como social. Falló en el sentido económico, porque la expansión industrial perdió ímpetu después de 1950 debido básicamente a que el mercado interno no se podía expandir en la medida necesaria. La redistribución del ingreso a través de la política fiscal no ha sido instrumento eficaz para ello, y no podrá serlo mientras subsista la gran concentración de la riqueza y el estancamiento /agrario; falló

agrario; falló en el sentido social, porque la tributación progresiva a la renta, al patrimonio y a la herencia no existe o es inefectiva, y por tanto la política de fomento de la inversión industrial en condiciones de un mercado interno estrecho y estratificado, ha contribuido a concentrar la riqueza, el ingreso y el poder económico en el sector manufacturero. Por otra parte, algunos miembros de los partidos políticos izquierdistas que llegaron a ocupar altos cargos en la administración pública y en cuyas manos estaba la política de desarrollo económico, se fueron identificando progresivamente con los intereses económicos respectivos y finalmente acabaron asociándose directamente con los grupos financieros, comerciales e industriales privados. En estas circunstancias las ideologías revolucionarias y reformistas de los partidos de izquierda se atenuaron considerablemente en la práctica.

El fenómeno anterior afectó principalmente al Partido Radical. Los partidos Socialista y Comunista no han tenido ocasión de pasar por una experiencia semejante pues no han tenido una permanencia suficientemente prolongada en el Gobierno. Sin embargo, estos partidos sufrieron otro tipo de influencia debilitadora, particularmente el Partido Comunista, cuya acción política ha estado delimitada generalmente en función de la situación internacional. En efecto, la orientación política que ha seguido en lo interno ha reflejado sistemáticamente las diferentes fases por las que ha atravesado durante los últimos treinta años la política internacional de la Unión Soviética en su disputa con los Estados Unidos. Un ejemplo reciente de este tipo de alienación política es el hecho de que la principal controversia actual en la izquierda chilena es la divergencia ideológica entre la Unión Soviética y China, en vez de la preocupación intelectual por el desafío que representa el nuevo movimiento político de centro-izquierda del Partido Demócrata Cristiano.

Esta actitud es evidente no sólo en el campo de la acción política, sino también en la esfera del análisis político. Los partidos de la izquierda chilena han fracasado conspicuamente en la elaboración de una interpretación adecuada del proceso histórico de desarrollo del

/país, sobre

país, sobre la cual se hubiera podido basar un programa revolucionario o reformista lo suficientemente concreto y ajustado a nuestra realidad como para establecer el tipo de política que se requiere en un país como Chile, con sus condiciones objetivas y sus tradiciones y valores propios.^{10/} Esta parecería también la razón del fracaso de estos partidos en sus esfuerzos para generar un movimiento nacionalista poderoso en Chile.

En las páginas anteriores se ha pasado revista a los elementos y fuerzas que han sido los principales agentes del cambio en Chile, destacándose su origen foráneo, sus debilidades básicas, y el proceso de corrupción que han sufrido a lo largo de las últimas décadas. Se pasará a examinar ahora los instrumentos que se han utilizado en defensa del statu quo.

El factor más importante entre los que explican la frustración del proceso de cambio social en Chile parece ser la persistencia, y probablemente la acentuación, de un elevado grado de concentración del ingreso, la riqueza y el poder económico en manos de una pequeña minoría de chilenos, lo que ha llevado también a la correspondiente creación de un sistema de valores que exalta la fortuna y el poder.

La concentración del poder económico en manos de una reducida elite ha impregnado todas las actividades de la vida social y ha significado el desarrollo de un sistema de control del Gobierno, de la prensa, del sistema financiero y de las ocupaciones abiertas a la clase media. A pesar de haber cambiado y haberse modernizado, la sociedad chilena, en vez de avanzar hacia el establecimiento de un sistema en que se premia el mérito y el esfuerzo, ha extendido a las nuevas actividades y clases urbanas el sistema tradicional de dominación política de clientela, que es, en su estructura y en su funcionamiento, totalmente incompatible con la organización de una democracia moderna y eficiente.^{11/}

^{10/} Véase: Aníbal Pinto, Aspectos políticos del desarrollo latinoamericano; (trabajo presentado a la Conferencia sobre Obstáculos al Desarrollo en América Latina), y Espartaco, op. cit.

^{11/} CEPAL, op. cit.

/El énfasis

El énfasis que se ha puesto en el desarrollo industrial durante las últimas décadas ha traído como consecuencia que la tradicional concentración en la propiedad de la tierra haya permanecido prácticamente intacta, mientras se creaban nuevas formas de fuerte concentración del capital en el sector industrial. A esto hay que añadir el elevado grado de concentración de la propiedad en la minería y en los bienes raíces urbanos. En estas circunstancias la distribución del ingreso se ha mantenido marcadamente desigual, lo que ha determinado a su vez que el ahorro también tienda a estar muy concentrado. Esto da como resultado un estricto control de los mecanismos bancarios y financieros. Por consiguiente, los ahorros privados disponibles para la formación de capital no pueden orientarse fácilmente por medio de la política del Gobierno hacia el tipo de actividades en que se los requiere para acelerar el crecimiento económico.

La información que sigue permite formarse una idea general de la extensión que tiene en Chile el fenómeno de la concentración del poder económico: en la propiedad rural, el valor del 3 por ciento de las propiedades agrícolas más grandes representa el 62 por ciento del valor total de todas las propiedades agrícolas; en las empresas industriales, el 1 por ciento de los accionistas controla el 46 por ciento del valor total de las acciones; por lo que se refiere a los bienes inmuebles, en un barrio de Santiago el 10 por ciento de las residencias de mayor valor representan el 37 por ciento del valor total de las residencias; en el sector financiero, el 1 por ciento de los accionistas de bancos y compañías de seguro controlan el 35 por ciento del valor total de las acciones de esas empresas.^{12/}

^{12/}

Sergio Molina, "Notas en torno a la distribución del ingreso"
Revista Economía, N° 79 (1963).

Un estudio de la CEPAL informa que el 2 por ciento de la población de rentas más elevadas recibía el 14 por ciento del ingreso personal total de Chile en 1960, y que el 5 por ciento recibía el 25 por ciento del ingreso personal. El ingreso promedio per capita de aquel 2 por ciento de los chilenos más afortunados era 7 veces mayor que el promedio nacional de renta por habitante, y 22 veces mayor que el ingreso per capita de la mitad más pobre de la población, la que en conjunto solamente representaba el 16 por ciento del ingreso personal total del país.^{13/} Por diversas razones técnicas, es bien sabido que esta información sub-estima el grado de desigualdad. De acuerdo a unos datos estimativos elaborados según una metodología enteramente diferente por los asesores técnicos del candidato presidencial de la izquierda, menos del 5 por ciento de la población chilena - o sea aproximadamente 100.000 familias - obtienen cerca del 40 por ciento de la renta personal disponible, ya descontado el pago de los impuestos a la renta y al patrimonio.^{14/} Los grupos urbanos y rurales de baja renta, que representan las tres cuartas partes de la población chilena, recibirían, de acuerdo con aquellas estimaciones, menos de la cuarta parte de la renta personal disponible. Aún cuando no se quiera aceptar estos datos de buenas a primeras, ellos ilustran la posible magnitud de la sub-estimación de las cifras presentadas anteriormente.

^{13/}

CEPAL, El desarrollo económico de América Latina en la post-guerra (1963).

^{14/}

Oficina Central de Planificación, Comando Nacional de la Campaña Presidencial del Doctor Salvador Allende; Las bases técnicas del plan de acción del gobierno popular, Santiago, 1964.

Dado el alto grado de concentración del poder económico y la creciente asociación del sector público y su alta burocracia con los grupos industriales y financieros, el Estado ha venido cayendo gradualmente bajo el control de intereses particulares. La ampliación de las funciones económicas del Estado, que anteriormente era vista con temor por los grupos conservadores y de empresa privada, y que de acuerdo al pensamiento de izquierda debería haber sido el principal instrumento para llevar a cabo el cambio estructural e institucional, ha venido en realidad a ser usado en forma creciente por ciertos grupos privados para la defensa de sus propios intereses. Un ejemplo de este fenómeno es aquel organismo gubernamental que, habiendo sido creado con el fin de fomentar el crecimiento industrial y orientar el desarrollo económico nacional, no llegó sin embargo a poder ejercer esta influencia orientadora sino durante su primera década de existencia, perdiendo posteriormente incluso el control de algunas de las industrias básicas que este mismo organismo estableciera durante aquel período, con el resultado de que gradualmente se ha ido transformando bajo la influencia de intereses privados, de pionero del fomento de la industria básica y del desarrollo en general, en una institución financiera que cada vez se distingue menos de un banco comercial. Asimismo, las entidades gubernamentales que fueron creadas con el propósito de transformar la agricultura tradicional han venido expresando cada vez menos una política de ámbito y propósitos nacionales, transformándose crecientemente en el instrumento de aplicación de las políticas promovidas por las asociaciones agrícolas que representan los intereses de los grandes terratenientes tradicionales. Se podría mencionar ejemplos semejantes en sectores minero, del transporte, y otros donde interviene el Gobierno. De esta manera el Estado, el principal instrumento de poder político y económico, que creció y adquirió influencia gracias a la iniciativa de los partidos de izquierda, en vez de fomentar el cambio institucional y estructural se ha convertido cada vez más en un instrumento de conservación del statu quo.

El alto grado de concentración de poder económico y su influencia en el Gobierno ha permitido que ciertos grupos privados adquirieran el control de los principales medios de información. La mayor parte de los periódicos, revistas, radios y agencias de noticias y de publicidad son de propiedad

/de intereses

de intereses industriales, comerciales y financieros, y por lo tanto, están a su servicio. Cabe hacer notar por ejemplo, que Chile no tiene un sólo periódico no-partidario que plantee con un mínimo de seriedad los puntos de vista de la izquierda; tampoco existe -como en casi cada país europeo- un periódico independiente, de posición centrista, moderadamente avanzado. La única excepción de alguna significación en este cuadro es el caso de la televisión, que después de una ardua lucha política fue puesta bajo el control de las universidades y aislada así, hasta cierto punto, de la influencia directa de los intereses económicos. Esto puede llegar a tener importancia en el futuro, pero la televisión es todavía un medio muy reciente y muy limitado de comunicación e información.

El prejuicio en la información y en el reportaje político se aprecia no solamente en la información y el comentario sobre la realidad nacional, sino que es aún más aparente en la información internacional. Las fuentes de información sobre la actualidad mundial están bajo el completo control de dos o tres agencias noticiosas extranjeras y los periódicos y revistas chilenas dependen exclusivamente de estas fuentes, inclusive para informar sobre los países latinoamericanos vecinos.

La educación ha sido considerada siempre como un instrumento importante para promover la movilidad y el cambio social. En consecuencia, la política educativa consistió durante largo tiempo en expandir el sistema educacional, con lo que ha aumentado considerablemente el número de estudiantes que tienen acceso a la educación primaria, secundaria, técnica y universitaria. Sin embargo, el sistema educacional sigue siendo discriminatorio y funciona como un mecanismo social selectivo, ya que facilita el acceso a la educación más adelantada casi únicamente a los hijos de familias relativamente adineradas. En consecuencia, el sistema educacional no ha podido desarrollar su papel fundamental de agente de democratización y equiparación social. En efecto, la deserción escolar es muy elevada, tanto que de cada 100 niños que empiezan el primer grado de primaria, apenas 30 alcanzan a la escuela secundaria y de éstos, no más de 9 llegan a la universidad. De estos últimos, menos de uno consigue finalizar normalmente sus estudios universitarios ^{15/}.

^{15/} Sergio Molina, *op. cit.*

Como no existía un plan nacional de becas, y en vista de la aguda desigualdad en la distribución de las rentas personales, esta enorme deserción es básicamente el resultado de la incapacidad de las familias de ingresos bajos para financiar largos años de escolaridad. Un estudio efectuado en la provincia de Santiago en que se relaciona la deserción escolar en la educación primaria con el nivel de ingreso familiar, muestra los siguientes resultados:^{16/}

Años de escuela primaria	Nivel de ingreso		
	Bajo	Medio	Alto
1	100	100	100
2	73	83	95
3	61	75	92
4	48	67	89
5	37	58	85
6	28	48	80
Primer año de escuela secundaria	14	32	73

Esta situación ha tenido como efecto la formación de un sistema discriminatorio de diferentes tipos de escuelas, destinados a las diversas clases sociales. El sistema escolar primario obligatorio está dirigido principalmente a dar educación a los grupos de ingresos más bajos de la población. Debido a la elevada tasa de deserción escolar en las áreas rurales y en los distritos urbanos pobres, no ofrece en esos casos más que los tres o cuatro primeros grados de la educación elemental. La escasa proporción de niños de familias pobres que alcanzan al sexto grado (28%) es muy difícil que pueda continuar con la educación intermedia: sólo un 14% lo consigue. Factores económicos, de accesibilidad y escasez de plazas en los liceos y de calidad de la enseñanza primaria determinan esta situación.

^{16/} Ver Eduardo Hamuy, "Educación elemental, analfabetismo y desarrollo económico" (Santiago, 1960).

Los colegios primarios anexos a los establecimientos de educación intermedia son los que están destinados básicamente a ofrecer la educación elemental a los niños de las familias de clase media. En este caso la deserción es mucho más baja porque la continuación de los estudios en el liceo está asegurada tanto por una mejor situación económica familiar como por el hecho de ser la escuela primaria parte integrante del establecimiento secundario.

El mismo tipo de discriminación se observa cuando se compara a los colegios estatales gratuitos con los colegios particulares pagados. A estos últimos tienen acceso únicamente los grupos de ingresos relativamente alto y en ellos la deserción es obviamente muy baja. Los colegios privados disfrutan además de un sustancial subsidio gubernamental, de manera que el costo de la educación por alumno, y por lo tanto la calidad de la educación tiende a ser más elevado en los colegios privados que en los colegios estatales, que disponen de menores recursos. Pero como la capacidad de las universidades para absorber el flujo de estudiantes que viene de la educación secundaria es limitada, las escuelas universitarias han establecido requisitos muy severos de ingreso que tienden a seleccionar sólo una parte de los mejores estudiantes egresados de las escuelas secundarias. En virtud de la desigualdad económica y de las deficiencias estructurales en la educación primaria y secundaria, resulta así que la universidad sólo está abierta para los hijos de familias acomodadas, pues son éstos los que pueden asistir por más tiempo a los mejores colegios; gracias a ello están mejor preparados y, por lo tanto, cumplen con mayor facilidad los requisitos de acceso a la educación universitaria.

La consecuencia es que menos del 2 por ciento de los estudiantes universitarios tienen origen en la clase trabajadora, y que estos se encuentran principalmente en las carreras universitarias de menor duración y menos tradición. En las carreras de medicina, ingeniería y otras que exigen 7 o más años de estudios y que mantienen niveles académicos elevados, prácticamente no se encuentran estudiantes que provengan de familias de bajas rentas.

/El sistema

El sistema educacional está, por tanto, muy lejos de cumplir su función democrática de igualización de oportunidades de las diversas clases socio-económicas. Se ha creado en cambio una estructura que segrega y discrimina seriamente contra las clases bajas y a favor de las clases media y alta, y de esta manera se ha llegado a constituir en otra institución que actúa en contra de cambios básicos en la estructura de la sociedad.

Hay otro aspecto relacionado con la educación y el empleo que merece ser mencionado. Como señalaba anteriormente, la economía chilena ha estado prácticamente estancada desde hace más de diez años. En virtud de esta situación, y de la modernización técnica que ha tenido lugar principalmente en el sector manufacturero, las oportunidades de empleo no han aumentado mayormente. Mientras tanto, el crecimiento demográfico se ha acelerado y los servicios educativos se expandieron considerablemente, produciendo un incremento sustancial en la oferta de mano de obra capacitada y profesional. Por otra parte, como la educación intermedia se ha expandido más rápidamente que la capacidad de la educación superior para absorber el flujo de estudiantes secundarios, el sistema educacional ha producido también muchos jóvenes con una formación humanística general y sin ningún adiestramiento específico. La excesiva oferta de mano de obra en relación a las oportunidades de empleo que ha resultado de estas tendencias -testimoniada en forma indiscutible con el gran índice de expatriación de técnicos y profesionales chilenos- y el hecho de que las oportunidades de empleo en la industria, el comercio, los servicios de alta productividad, el Gobierno, etc., estén controlados por las elites económicas, sociales y políticas, ha tenido como efecto la creación de un sistema de reclutamiento de "clientela", donde el mérito tiene menos peso que el apoyo de personalidades influyentes..

/Este fenómeno

Este fenómeno se observa corrientemente en la administración pública, en la que los políticos juegan el papel de agentes de empleo, pero también existe en la misma forma en el sector privado, en donde igualmente se han creado enormes estructuras burocráticas en las empresas. Esta situación, antes que producir fuertes tensiones y presiones sociales, tiende a imponer una actitud de conformismo, que es el requisito principal para ser admitido en los círculos económicos, políticos y sociales tradicionales.

En el caso de los grupos profesionales también existe una aparente actitud conformista ya que éste es un requisito de sobrevivencia profesional y social. Pero como se trata de personas que tienen una educación universitaria y, en consecuencia, un enfoque más racionalista para abordar los fenómenos sociales, ha llegado a desarrollarse en estos grupos una profunda insatisfacción por el presente estado de cosas. Por consiguiente es en estos círculos donde se han hecho más populares los programas políticos progresistas y las ideas de cambio estructural.

De las observaciones anteriores se deduce claramente que las fuerzas que han obstaculizado el cambio en Chile han contado con un fuerte apoyo ideológico externo, han demostrado capacidad no sólo para mantener sino inclusive para aumentar su poder económico, han adquirido un control prácticamente completo sobre el sistema financiero y sobre una maquinaria gubernamental con enormes funciones económicas y sociales, han desvirtuado el sistema educacional y han controlado las oportunidades de empleo y los medios de información. En consecuencia, los grupos opuestos al cambio se han encontrado en una situación extraordinariamente privilegiada que les ha permitido controlar al propio proceso de cambio social, de manera que, a pesar de toda su amplitud e intensidad, éste no se ha podido traducir en una auténtica transformación de la estructura social e institucional de Chile.

/En el

En el análisis del proceso de cambio hay por lo menos tres factores adicionales de importancia que requieren estudio.

Primero, la influencia de la situación internacional, que tiene dos aspectos principales: el impacto local de la confrontación mundial entre la Unión Soviética y los Estados Unidos, y la influencia directa de la política de los Estados Unidos en el Hemisferio. En varias partes de este ensayo se ha hecho referencia a la influencia decisiva de estos factores sobre algunos aspectos y fuerzas del proceso del cambio. No es posible hacer un estudio más profundo de estos aspectos ahora, sobre todo porque ya han sido discutidos en el trabajo de Aníbal Pinto sobre "Los aspectos políticos del desarrollo económico de América Latina", citado anteriormente.

El segundo factor es la influencia de la Iglesia, y el tercero es el papel que juegan las fuerzas armadas. Se hace muy difícil - dentro de los límites de este trabajo - examinar a fondo cada uno de estos elementos, pero parece estar claro que estos dos factores - así como el anterior - han constituido un apoyo adicional a las fuerzas que resisten el cambio y que han contribuido a debilitar los factores que estimulan el cambio.

Las fuerzas armadas y la Iglesia son por definición las dos principales instituciones sociales preocupadas del mantenimiento de los valores tradicionales de la sociedad. Ambos juegan una importante función educativa tanto al nivel de adultos como entre la juventud y la infancia, y ambos tienen también una vasta organización burocrática nacional a través de la que se realiza este culto de los valores tradicionales. Las fuerzas armadas tienen influencia particularmente sobre la población masculina, y alcanza incluso a la población rural analfabeta. La Iglesia tiene una fuerte influencia moral sobre todo en el ámbito femenino y esto ha tenido indudablemente gran significación política. Como se indicaba anteriormente, el número de votantes inscritos ha ido aumentando considerablemente durante la última década, principalmente a la inscripción de la población femenina. Este fenómeno ha tenido enorme importancia ya que en política al menos, la mujer chilena tiene la tendencia a ser más conservadora que el hombre. En efecto, en una de las últimas elecciones se observó en los escrutinios que los votos en favor de los candidatos derechistas provenían en partes iguales de hombres y mujeres, mientras que en el caso de los candidatos izquierdistas la proporción era de 4 a 5 votos masculinos por un voto femenino.

/Sin embargo,

Sin embargo, la Iglesia Católica en Chile, sobre todo en los últimos años, no ha sido la institución rígida y ultra-conservadora que se encuentra con tanta frecuencia en otros países latinoamericanos. Por el contrario, ha tenido más bien una influencia reformista tratando de llevar a la práctica las doctrinas sociales de la Iglesia y ha mostrado en general la misma flexibilidad y adaptabilidad al cambio que ha caracterizado a la sociedad chilena en su totalidad. Aunque no ha llegado todavía el momento de tratar de evaluar el significado de la reorientación que ha venido experimentando la Iglesia durante los últimos años, es preciso reconocer que recientemente ha criticado abiertamente el sistema socio-económico imperante.

Analizando el proceso de mudanza social que se ha llevado a cabo durante las últimas décadas, y el juego dialéctico de los diversos elementos en favor y en contra del cambio, parecería que las fuerzas dinámicas que han surgido de la industrialización, la urbanización y la extensión de la acción estatal han sido socavadas gradualmente por la acción persistente de las fuerzas e instituciones tradicionales de la sociedad chilena. Por otra parte, esas fuerzas nuevas se han ido incorporando en forma progresiva al orden de cosas existente y, por tanto, se han tornado cada vez más conservadoras. No cabe duda de que ha habido cambio, pero éste cambio, en lugar de romper la estructura tradicional de la sociedad chilena, ha sido reabsorbido por ésta. La estructura tradicional se ha ajustado a los nuevos requisitos funcionales de una sociedad semiindustrializada y urbana, y ha asimilado los grupos sociales nuevos y dinámicos.

En virtud de ello, el proceso de cambio lejos de debilitar la estructura tradicional la ha fortalecido. Lo que ha sucedido, en último término, es que los elementos fundamentales que determinan la estructura del poder y, por lo tanto, la orientación de la política económica y social, no han cambiado en absoluto. En consecuencia, no era posible que se dieran, ni que se den, los resultados que prometía el proceso de urbanización y de industrialización.

/Las perspectivas

Las perspectivas de cambio

El análisis anterior podría dejar la impresión de que las posibilidades de un cambio básico en las estructuras de la sociedad no sólo son limitadas sino que inclusive se han debilitado durante la última década. Es preciso reconocer, no obstante, que el tipo de análisis que se ha hecho se basa en simplificaciones tajantes y en abstracciones que tal vez no sean totalmente justificables. Por lo demás, todo modelo histórico-analítico basado en ciertos factores y relaciones constantes produce necesariamente una visión algo fatalista, ya que no puede considerar todos los nuevos factores y relaciones que podrían manifestarse en el futuro. Por otra parte, no se han examinado sistemáticamente las nuevas fuerzas de cambio que se han desarrollado durante la última década, y que bajo circunstancias favorables podría muy bien producir una profunda transformación en la estructura social.

Por ejemplo, es evidente que el estancamiento persistente de la economía chilena ha venido produciendo poderosas presiones económicas y tensiones sociales en favor de reformas estructurales. La gran mayoría de los trabajadores urbanos y rurales que no han sido integrados en la sociedad podrían constituir un área importante de fermentación en favor del cambio social. Por su lado, los integrantes de la clase media han venido acumulando una sensación creciente de frustración.

La situación política internacional también muestra algunos cambios importantes. La política norteamericana hacia América Latina se ha desviado algo de su línea tradicional, el interés de Europa en esta región ha aumentado y las relaciones internacionales entre los países latinoamericanos están siendo reajustadas a la luz de los movimientos de integración económica y bajo la presión de la necesidad de coordinarse con el resto del mundo sub-desarrollado, a objeto de llevar adelante una acción económica internacional común en el campo de la política comercial.

/El panorama

El panorama político interno también muestra novedades de importancia: la irrupción de un movimiento político poderoso y en plena expansión, con una ideología reformista y con un programa político progresista. El Partido Demócrata-Cristiano, a pesar de haber sido apoyado en las últimas elecciones presidenciales por el elemento derechista de la política chilena, ha llegado al poder con una plataforma que propugna una revolución democrática en Chile. Aunque la falta de perspectiva histórica no permite juzgar la verdadera significación de estos acontecimientos, podría ser que la novedosa situación política fuera el comienzo de una nueva fase de la historia política de Chile. Convendría entonces analizar brevemente las posibilidades que tiene el nuevo partido que se encuentra en el poder de llevar a cabo cambios estructurales profundos en la sociedad chilena.

Estas posibilidades dependerán en parte de la atmósfera política internacional y de las condiciones económicas externas del futuro cercano, así como del tipo de políticas que el Gobierno decida seguir en lo interno. La acción interna evidentemente no es independiente de la situación externa, como se verá más adelante.

En cuanto a la situación política internacional, hay importantes eventos nuevos que en general parecen ser más favorables que en el pasado reciente. A pesar de que la nueva política norteamericana hacia Latinoamérica iniciada bajo la administración Kennedy ha encontrado enormes obstáculos tanto en los Estados Unidos como en la América Latina, y a pesar de que también ha perdido parte de su ímpetu durante el año pasado, no cabe duda que las bases tradicionales de la política hemisférica de los Estados Unidos han cambiado considerablemente y que es probable que se continúe favoreciendo las tendencias políticas reformistas en América Latina, siempre que tengan un apoyo interno sólido y no estén contaminadas con ideologías marxistas.

/Esta hipótesis

Esta hipótesis se basa en 3 observaciones: a) la Alianza para el Progreso ha significado un viraje sustancial en la tradicional política norteamericana hacia América Latina, que consistía en dejar dicha política en manos de los militares y de los intereses económicos privados con grandes inversiones en la región. A pesar de que los grupos de influencia tradicionales continúan sin duda teniendo gran importancia, Latinoamérica ha pasado a ser ahora una región de interés general para los Estados Unidos, lo que obliga a ese país a formular una política "nacional" vis a vis América Latina; b) la revolución cubana ha sido aislada eficazmente del resto de América Latina y su prestigio así como su influencia política e intelectual entre los grupos progresistas y nacionalistas ha disminuido hasta casi desaparecer; y c) el impacto negativo que ha tenido sobre los movimientos comunistas y socialistas de Chile el conflicto entre la Unión Soviética y China no solamente ha significado una importante pérdida de prestigio, sino que ha amenazado además la unidad del Partido Comunista.

De otro lado, parece que la Unión Soviética, de acuerdo a los últimos eventos, trata de reconstruir la unidad de los países socialistas. Aún cuando esta política no llevara al restablecimiento de un bloque monolítico y a reabrir un nuevo período de aguda guerra fría, podría ofrecer la posibilidad de reforzar una posición internacional independiente basada en los países neutralistas y en algunos países europeos con políticas autónomas. Si esta situación llegara a surgir del actual panorama internacional tan confuso, los países latinoamericanos y particularmente Chile, podrían tener un campo de maniobra internacional más amplio de lo que tuvieron antes. Además, el nuevo partido de Gobierno tiene algunas de las características de un movimiento internacional, con estrechos vínculos con los gobiernos demócrata-cristianos de los países europeos. Por otra parte, ya que no puede ser acusado de ser un movimiento pro-comunista, seguramente los Estados Unidos no se opondrán frontalmente si el nuevo gobierno chileno restablece relaciones con los países del área socialista, recuperando de esta manera una cierta independencia en su política exterior. Por cierto que una política exterior de este tipo tendría un efecto interno muy importante ya que tomaría de los partidos de izquierda una de sus plataformas políticas básicas.

/Dicha política

Dicha política también acentuaría la imagen izquierdizante del Partido Demócrata-Cristiano, ya que una política exterior de este tipo se identifica con tendencias progresistas y nacionalistas.

El tipo de medidas que adopte el nuevo Gobierno para llevar a cabo su programa de transformaciones estructurales será el elemento decisivo para apreciar si se trata de una continuación del tradicional proceso de ajuste social que no ha acarreado ningún cambio fundamental en el pasado o si se introducirán cambios básicos en la estructura de la sociedad. Se señalan a continuación algunos ejemplos de las opciones que están abiertas al nuevo Gobierno y que muy bien podrían determinar la naturaleza del cambio en años venideros.

Como se señaló anteriormente, hay grandes sectores de la población en las áreas urbana y rural que no han sido integradas a la sociedad chilena y que tienen muy poca participación en el proceso político. Estos grupos se podrían organizar y controlar desde arriba a fin de adaptarlos a la estructura tradicional de la sociedad chilena y convertirlos en un soporte adicional del statu quo. Alternativamente, su organización podría hacerse arrancar desde abajo, de manera que se conviertan en un verdadero movimiento político popular con capacidad de participar activamente en la generación del poder político, de hacer oír su voz en la formulación de la política y de obtener que sus auténticos intereses se expresen en acción política.

El Gobierno podría usar su poder y su influencia para restablecer las funciones del Estado como expresión del interés nacional de largo plazo, para cuyo objeto deberá liberar a la acción gubernamental de la influencia y control de la empresa privada y establecer un servicio civil independiente. Por otra parte, el Gobierno podría también usar el acceso que ha ganado a la administración pública en el servicio de los intereses partidarios, y así repetir la triste experiencia de otros partidos que al burocratizarse, corromperse y perder su contenido ideológico se transformaron en un poderoso obstáculo al cambio.

/El nuevo

El nuevo Gobierno podría tomar medidas en la esfera de la banca y las finanzas con el objeto de impedir que continúe desempeñando su función de elemento principal de concentración y coordinación de los intereses de la gran empresa. Si no consigue controlar el sistema financiero, el estado continuará sujeto a los intereses económicos de ciertos grupos privados.

La nueva administración podrá crear condiciones favorables para el desarrollo en una prensa libre e independiente que sirva como foro para un auténtico y democrático debate político. Alternativamente puede tratar de controlar los medios de información en favor de sus propios intereses y así añadir un nuevo elemento de distorsión y venalidad a la actual situación. Si se abstiene de actuar, la información pública continuará controlada por los grupos privados tradicionales.

El nuevo Gobierno podría también intentar una reforma educacional que elimine las actuales prácticas discriminatorias, o podría simplemente tratar de extender los servicios educacionales manteniendo su presente orientación, organización y estructura, y así fracasar nuevamente en la transformación del sistema educativo en un instrumento activo para la construcción de una sociedad democrática.

En vista de la influencia de la Iglesia Católica en el Partido Demócrata-Cristiano, hay una posibilidad de que el consenso nacional a que se ha llegado hace mucho tiempo en Chile en cuanto a las relaciones entre el Estado y la Iglesia, la libertad de culto, la libertad de educación religiosa, etc., pueda ser puesto en peligro por actitudes que tiendan a cambiar el presente equilibrio. Se crearía así una serie de problemas políticos sin ninguna relevancia actual, que distraerían la atención de los problemas reales, urgentes y verdaderos de la actualidad. La influencia del partido y de los grupos reformistas de la Iglesia será decisiva para sepultar tópicos superados y para promover ideas y actitudes progresistas que tengan el apoyo y la influencia moral y espiritual de la Iglesia.

/ Las fuerzas

Las Fuerzas Armadas, que han garantizado tradicionalmente la estabilidad de las instituciones nacionales, fueron utilizadas como salvaguarda contra las posibilidades de violencia a que dieron lugar los movimientos de extrema izquierda durante las décadas de 1930 y 1940. Posteriormente las Fuerzas Armadas se han convertido gradualmente en un instrumento que podría ser usado para sus propios fines por extremistas de derecha tanto nacionales como extranjeros. De esta manera, las Fuerzas Armadas pueden constituirse en una permanente amenaza a los esfuerzos de reforma estructural e institucional. Pero si el gobierno así se lo propusiera también se podrían convertir en un instrumento que apoyara el proceso de transformación y que estuviera dispuesto a evitar una acción extremista en contra de las reformas básicas.

Finalmente, la transformación de la sociedad chilena en una democracia auténtica requerirá la organización de una economía dinámica que tiene que crecer a un ritmo muy rápido a objeto de ofrecer amplias oportunidades a una población en rápido aumento. La posibilidad de que se logren los objetivos sociales y políticos del nuevo movimiento que ha alcanzado el poder en Chile dependerá en gran medida del éxito de su programa de desarrollo económico. Para que se logren altas tasas de crecimiento, y para que este crecimiento adicional no tome la forma de una concentración suplementaria de la riqueza y de una desigualdad creciente en la distribución del ingreso, será necesario poner en práctica, en primer lugar, una reforma impositiva drástica destinada a alcanzar un aumento sustancial en los ingresos del Gobierno y a lograr un sistema impositivo más flexible y progresivo; en seguida, una reforma agraria encaminada a redistribuir la propiedad y la renta en las áreas rurales y a alcanzar simultáneamente un aumento en la productividad y en la producción agrícolas; la tercera meta básica debe ser una gran expansión en las exportaciones, elemento indispensable para alcanzar altas tasas de desarrollo sin necesidad de depender en forma creciente del financiamiento externo. Esto exigiría no sólo una reorientación importante de la política económica interna, sino también una aceleración en el proceso de la integración económica latinoamericana y una mayor participación en los mercados mundiales.

/Pero el

Pero el desarrollo de la economía mundial no ofrecerá nuevamente en el cercano futuro el extraordinario período de auge financiero y económico que, junto con factores internos muy especiales, hizo posible el desarrollo capitalista de Europa Occidental, de Norteamérica y de Oceanía, con el éxito conocido. Sería ilusorio esperar que en Latinoamérica y en Chile se consigan altas tasas de crecimiento económico a través del modelo tradicional del desarrollo capitalista, impulsado por un extraordinario auge económico internacional. Parece inescapable que, cualquiera que sea la forma y el contenido político del nuevo modelo de desarrollo, el Estado tendrá que asumir el liderazgo en el proceso de desarrollo.

Es verdad que existe consenso en lo que se refiere a la necesidad del desarrollo, pero desarrollo significa cambio estructural y cambio estructural significa que algunos serán afectados. Las políticas de desarrollo, por lo tanto, tendrán que afectar necesariamente ciertos intereses privados y tendrán que imponer padrones de comportamiento que sean compatibles con el desarrollo y el cambio. Esto no se conseguirá simplemente con la planificación económica que no es más que un instrumento de acción racional. Se requerirá una nueva filosofía de las funciones del Estado en un país como Chile, y una reorganización profunda en las formas y medios de la acción gubernamental, de manera que éste sea capaz de movilizar todos los recursos nacionales para llevar a buen término la guerra del desarrollo.

Como se puede ver, las condiciones que tienen que darse para alcanzar una reorientación fundamental en el proceso de transformación social, un cambio en el curso de la historia chilena, son realmente muy exigentes. Pero si se mira nuestra historia con mayor perspectiva, no parecerá justificado un pesimismo excesivo. Después de todo, Chile ya enfrentó este tipo de desafío histórico alguna vez y respondió exitosamente. Chile es el único país latinoamericano que luego después de su independencia y en el curso del último siglo tuvo capacidad para organizar un Estado nacional estable y eficaz. Chile es también el único entre los países menores de la región, que respondió al colapso de su comercio exterior en 1930 con un esfuerzo sistemático hacia la industrialización y la modernización.

/Desde hace

Desde hace unos años Chile ha estado enfrentando un nuevo y formidable desafío. La posibilidad de enfrentarlo con éxito dependerá mucho de la capacidad política que demuestre el país para comprender clara y profundamente la naturaleza de este desafío nuevo y totalmente diferente. Dependerá también de su capacidad para producir respuestas realistas, modernas y objetivas, de su decisión para realizar los cambios fundamentales que la población chilena está demandando y de una estrategia política que persiga sistemáticamente la destrucción de los elementos que apuntalan la estructura actual. De otra manera, según pensaba el Príncipe Fabrizio de Salina: "...todo quedará tal cual. Tal cual, en el fondo: tan sólo una imperceptible sustitución de clases sociales ..."

Santiago, octubre de 1964